LOUIS BOURGOIS

# L'EXPERIMENTATION,
# NOUVEL ELIXIR DE JOUVENCE DES POLITIQUES SOCIALES ?

## De l'aide au développement des pays du Sud aux politiques de la jeunesse en France : une analyse politique de l'expérimentation sociale

**MEMOIRE**

**Master 2 Management des Politiques sanitaires et sociales,**
**Université Pierre Mendès France – Grenoble**

**Septembre 2010**

« L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les travaux universitaires : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs. »

## REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier en premier lieu Claudine OFFREDI, responsable du Master, qui a dirigé ce mémoire, ainsi que Isabelle BORRAS du laboratoire LEPII pour ses nombreux conseils et son appui précieux notamment dans la sélection des terrains de recherche.

Tous mes remerciements vont également à l'ensemble des personnes ayant accepté le jeu de l'entretien individuel : Gilbert BERLIOZ, Gratianne DUMAS, Marc GURGAND, Nina GUYON, Luc JERABEK, Morgan POULIZAC, Constance HAMOND, Philippe LEMISTRE, Amina MOKHRANE, Olivier NOBLECOURT, Claudine ROMANI, Jean THIMONNIER.

Un merci particulier à Alberto LOPEZ, directeur scientifique du Céreq, qui m'a autorisé à participé à plusieurs réunions internes consacrées aux expérimentations, ainsi qu'à Claudine ROMANI, chargée de mission au Céreq pour son appui indispensable. Que soient également remercié l'ensemble des chercheurs du Céreq ayant accepté ma présence lors de ces rencontres.

Merci à mon employeur Handicap International, et particulièrement à ma responsable Corinne GILLET qui ont accepté mon absence prolongée durant cette année d'étude et de recherche

Ce travail n'aurait pu voir le jour sans le soutien des personnes suivantes :
Alexandre COTE pour ses conseils souvent percutants mais toujours très précis et motivants
Agathe KERGALL pour sa relecture attentive
Thierry BERTHET pour son soutien dans le cadrage de ce travail
Judith LEVERBE et Michel ROBICHEZ qui les premiers m'ont initié aux rudiments de la sociologie politique
Audrey pour son soutien, pour sa compréhension, et pour tout.

## RESUME

**Cadre général et objectifs du mémoire -** Ce mémoire a été réalisé dans le cadre du master 2 Management et Evaluation des Politiques Sanitaires et Sociales par Louis Bourgois, dans le cadre d'une formation continue[1]. Il met en perspective le récent développement de l'approche expérimentale dans le champ des politiques sociales et de lutte contre la pauvreté. Cette approche, qui consiste à évaluer l'impact potentiel d'un dispositif ou d'une politique publique avant d'en décider la généralisation ou l'abandon, bénéficie en effet d'un fort regain d'intérêt à la fois dans le domaine de l'aide au développement des pays pauvres[2], mais aussi en France – où elle a été introduite dans les politiques sociales notamment sous l'impulsion de Martin Hirsch, ex - Haut Commissaire aux Solidarités Actives contre la Pauvreté et à la Jeunesse.

**Méthode** - Ce travail de recherche étudie l'expérimentation sociale sous un angle d'analyse des politiques publiques - les principaux travaux récents mobilisant plutôt les grilles économiques ou juridiques - et s'appuie sur cinq sources principales : La littérature scientifique ; La littérature grise ; Des articles de presse ; Une série d'entretiens avec une quinzaine d'acteurs divers de l'expérimentation en France ; Une phase d'observation non participante lors de manifestations regroupant des acteurs de l'expérimentation sociale.

**Principaux résultats et enseignements. -** Ce mémoire s'attache d'abord à identifier les normes et valeurs qui fondent l'approche expérimentale, en démontrant qu'elles sont notamment fortement liées au référentiel de marché et aux logiques du « New Public Management » ; Sont ensuite abordées les méthodologies utilisées pour mesurer l'impact des dispositifs ou des politiques visées (et notamment la méthodologie d' « expérience par contrôle aléatoire ») avant de mettre en lumière les facteurs économiques, politiques, culturels, pouvant expliquer le récent développement de l'approche expérimentale à la fois dans le domaine de l'aide au développement et dans les politiques sociales française. Enfin, le document revient en détail sur l'application concrète de cette approche en France, en s'interrogeant particulièrement sur les spécificités du « Fonds d'expérimentation pour la jeunesse » crée en 2009 et qui place l'expérimentation sociale comme élément central d'une tentative de refonte des politiques publiques de la jeunesse.



**Mots –clés :** *Expérimentation ; Innovation sociale ; Politiques de la jeunesse ; Lutte contre la pauvreté ; Evaluation des politiques publiques.*


[1] Diplômé de l'IEP de Grenoble, Louis Bourgois est coordinateur de projets humanitaires et de développement depuis plusieurs années. Il est par ailleurs intervenant régulier à l'université Jean Moulin de Lyon 3 au sein du master 2 de Science Politiques.

[2] Voir notamment les travaux d'Esther Duflo et de Abhijit Banerjee, cités en annexe, pour lesquels Esther Duflo a notamment reçu en 2010 la médaille John Bates Clark.

# TABLE DES MATIERES

**INTRODUCTION ..... 8**

**CHAPITRE I. L'expérimentation sociale, concept récent et en mouvement, révélateur d'une certaine vision de l'action publique ..... 11**

**1. Eléments de définition et principales composantes de l'expérimentation sociale ..... 11**

a. Les origines : l'expérimentation scientifique et médicale ..... 11

b. L'expérimentation appliquée au champ des politiques publiques et politiques sociales..... 12

c. Retour sur quelques éléments clefs de l'expérimentation sociale ..... 15

d. Les principales critiques de l'expérimentation, et en particulier de l'expérimentation randomisée : les obstacles éthiques, opérationnels et financiers. ..... 23

**2. Pour une analyse pluraliste de l'expérimentation sociale : tentative d'identification des facteurs d'émergence de la méthode expérimentale au niveau international. ..... 28**

a. L'expérimentation sociale, proposée comme réponse à l'échec des politiques d'aide au développement et de lutte contre la pauvreté ..... 28

b. Deuxième facteur facilitant l'émergence de l'expérimentation : une approche qui correspond et renforce les nouvelles normes et valeurs dominantes attachées à l'action publique. ..... 33

**CHAPITRE II. Expérimenter en France : le progressif assouplissement des barrières juridiques, politiques et scientifiques ..... 40**

**1. De fortes contraintes législatives et institutionnelles, progressivement assouplies ..... 40**

a. Un cadre de départ peu favorable : centralisation et principe d'égalité devant la loi..... 40

b. L'évolution du cadre législatif : le tournant de 2003 et ses suites ..... 41

**2. L'expérimentation en France, produit d'évolutions de fonds dans de nombreux domaines notamment politiques, culturels, scientifiques ..... 48**

a. Un contexte général qui remet la question sociale et la lutte contre la pauvreté au centre des enjeux politiques..... 48

b. Au niveau politique, les nouvelles exigences de « performance de l'action publique ». .... 51

c. L'émergence d'un réseau hétéroclite structuré autour de l'approche expérimentale ..... 53

**CHAPITRE III. Concepts et théorie à l'épreuve des faits en France : l'expérimentation sociale au secours des politiques de la jeunesse ? ..... 59**

**1. Commission de concertation et Livre vert: une volonté de donner un nouveau cadre général à des politiques de la jeunesse en déshérence ..... 59**

a. La jeunesse objet politique mal identifié ..... 60

b. Une tentative de reprise en main politique : la jeunesse comme nouvelle compétence du Haut Commissariat aux Solidarités Actives contre la Pauvreté. ..... 62

c. La « stratégie du Livre vert » : vers une véritable refonte des politiques de la jeunesse ? .. 64

**2. Expérimenter, certes, mais comment ? La mise en place du Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse ..... 72**

a. Principales caractéristiques du Fonds d'Expérimentation : financement, modes de pilotage et de coordination. ..... 72

b. Les exigences du HCJ concernant la méthodologie et la coordination ..... 77

c. Quel regard les acteurs portent-ils sur le lancement du fonds d'expérimentation et les appels à projets ? ..... 80

**3. La mise en œuvre concrète des projets expérimentaux : Premières observations et premiers enseignements ..... 84**

a. Mise en œuvre de la méthodologie évaluative : succès et contraintes ..... 84

b. Le couple expérimentateur / évaluateur : un mariage forcé ? ..... 88

c. Quel impact sur les politiques de la jeunesse ? ..... 90

**CONCLUSION Vers l'émergence d'un modèle français de l'expérimentation sociale ? ..... 95**

**ANNEXES ..... 97**

**ANNEXE 1 – BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE ..... 98**

Ouvrages généraux sur les politiques publiques et les politiques sociales ..... 98

Ouvrage de référence sur l'aide au développement et l'économie du développement ..... 98

Rapports sur les politiques sociales et politiques de la jeunesse ..... 99

Evaluation, expérimentation, et méthodologie : ouvrages et articles. ..... 99

Sur l'expérimentation du rSa ..... 100

Bibliographie sur évaluation des politiques publiques : ..... 100

**ANNEXE 2 - Liste des entretiens ..... 101**

**ANNEXE 3 : Lettre de mission de M. Nicolas SARKOZY, Président de la République, adressée à M. Martin Hirsch, Haut commissaire auprès du Premier ministre, aux Solidarités actives contre la pauvreté ..... 102**

# INTRODUCTION

Selon le Conseil d'Etat, la longueur moyenne du Journal Officiel est passée en France de 15.000 pages par an dans les années 1980 à 23.000 pages annuelles ces dernières années ; Le Recueil des lois de l'Assemblée nationale passait lui de 433 pages en 1973 à 2 400 pages en 2003 et même à 3 721 pages en 2004[3]. Cette « inflation législative », qui fait l'objet de nombreuses critiques[4] tient à la fois à une augmentation du nombre de textes adoptés et à leur forte complexification. Pierre Mazeaud, alors président du Conseil constitutionnel, évoque même une « mauvaise santé législative », se traduisant par une « loi qui tâtonne, hésite, bafouille, revient à bref intervalle sur le même sujet dans un sens ou dans un autre, selon les réactions réelles ou supposées de la société »[5]. Est également évoquée la « dégénérescence de la loi en instrument de la politique spectacle, la loi d'affichage », prenant la forme d'une réponse immédiate à une émotion collective ou à un scandale public.

Ces diverses critiques liées à la production législative posent la **question du sens et de la finalité des politiques publiques** : Quelle situation précise cette politique vise-t-elle à changer, ou à faire évoluer ? Quels sont les effets attendus, les objectifs à moyens et longs termes ? Les choix opérés, les mesures prises, permettront-ils vraiment l'atteinte de ces objectifs ? A quel coût, et avec quels moyens ?

Ces quatre questions forment le cœur même de l'analyse des politiques publiques, branche la plus récente de la science politique et définie par Pierre Muller comme la «science de l'Etat en action»[6]. Mais elles sont aussi au centre de la réflexion menée ces dernières années par certains chercheurs – notamment dans le champs de l'économie du développement- dont les travaux visent à identifier les politiques, dispositifs ou programmes permettant une lutte efficace contre les phénomènes de pauvreté et d'exclusion. Les porteurs de ce mouvement au niveau international plaident ainsi pour de nouveaux modes de construction des politiques publiques, basés sur des partenariats renouvelés entre le monde des sciences et l'univers politique[7] : l'ambition affichée ici est en effet d'atteindre un mode d'action publique « basé sur la preuve » (« evidence based approach to policy »), permettant de garantir l'effet réel des mesures prises sur les populations ciblées.

Porté par ce paradigme de la rationalité politique, cette démarche est centrée sur la notion *d'évaluation d'impact* des mesures projetées ou en préparation. Ce mode d'évaluation, autrement qualifié d'*ex-ante* consiste en effet à jauger la faisabilité d'un dispositif ou d'une

---

[3] Conseil d'État, « Rapport public 2006 : Jurisprudence et avis de 2005. Sécurité juridique et complexité du droit », La Documentation française, Paris, 2006.

[4] Voir notamment SASSIER Philippe et LANSOY Dominique, « Ubu Loi – Trop de lois tue la Loi », Fayard, Paris, 2008, ou le rapport du Sénat cité ci-dessus.

[5] MAZEAUD Pierre, « Vœux du Président du Conseil constitutionnel au Président de la République », 3 janvier 2005

[6] MULLER pierre, « Les Politiques publiques », Paris, PUF, Que sais-je ?, 7ème éd., 2008, 128 P. Voir également HASSENTEUFEL Patrick, « « Sociologie politique : L'action publique », Paris, Armand Colin, 2008

[7] Voir entre autres DUFLO Esther**, « Expérience, science et lutte contre la pauvreté -** Leçon inaugurale au Collège de France », Paris, Collège de France/Fayard, 2009 et BANERJEE Abhijit, " Making Aid Work – How to fight global poverty effectively", MIT Press, Cambridge, 2007

loi, et les effets qu'il produira concrètement, avant sa mise en œuvre définitive et généralisée. Il s'agit donc d'une *approche expérimentale* qui obéit à une finalité décisionnelle : l'évaluation y est en effet conçue comme aide à la décision politique concernant la poursuite, l'arrêt ou la refonte d'une politique publique ou d'un dispositif[8]. Au-delà, l'expérimentation s'incarne dans des *méthodologies spécifiques*, dont l'une des plus reconnue est la méthodologie dite randomisée ou par tirage aléatoire, qui sera largement abordée dans ce document.

**Cette approche expérimentale en politique publique n'est pas, en soi, révolutionnaire ni profondément originale. Son utilisation notamment dans les politiques de l'emploi ou les politiques sociales est même courante dans certains pays principalement anglo-saxons. Mais son expansion sans précédent depuis les années 2000, la reconnaissance dont elle fait aujourd'hui l'objet[9], les débats qu'elle soulève sur les méthodologies d'évaluation, son utilisation de plus en plus fréquente par les organisations internationales et les gouvernements[10], sa récente apparition en France - dans le cadre des dispositifs du Revenu de Solidarité Active ou du Fonds d'expérimentation jeunesse - donnent aujourd'hui une place particulière à l'expérimentation, à la fois dans le paysage scientifique et dans le champ de l'action publique.**

**Or, si des études de plus en plus nombreuses se sont penchées sur l'expérimentation sociale sous un angle économique ou juridique, elle n'a été abordée - à notre connaissance - que de manière marginale sous l'angle de l'analyse des politiques publiques, et de la sociologie politique. Pourtant, par les modifications qu'elle introduit dans les modes de construction des politiques publiques, par ses conséquences sur les jeux d'acteurs, par les principes même qui la fonde en termes d'action publique, l'expérimentation sociale est un objet d'étude passionnant pour la science politique.**

Ce mémoire a donc pour ambition de déconstruire cet outil apparemment neutre qu'est l'expérimentation sociale, pour mettre en lumière ses différentes facettes et les conséquences de son développement au niveau international et en France. Dans une perspective à la fois pluraliste et cognitive, nous nous attacherons ainsi à démontrer que cette méthodologie relève d'un construit social, culturel, politique, et qu'il est façonné par des normes et des valeurs attachées notamment à l'action publique et aux politiques sociales. Nous mettrons également en lumière les jeux d'acteurs ayant mené à sa diffusion dans les politiques d'aide au développement, et dans les politiques sociales françaises. En outre, de manière transversale, nous nous interrogerons sur l'impact réel de cette approche sur les politiques sociales et de lutte contre la pauvreté.

---

[8] Dans son « Petit Guide de l'évaluation des politiques publiques », la Société Française d'Evaluation (SFE), identifie trois autres finalités possibles à l'évaluation : Finalité « déontologique » (liée à la notion de redevabilité vis-à-vis notamment des usagers) ; Finalité gestionnaire (recherche d'amélioration des modes de gestion et de meilleure répartition des ressources) ; Finalité d'apprentissage et de mobilisation (construction d'une vision commune des objectifs, des processus en cours, etc…). A noter que l'évaluation Ex-ante peut également obéir à ces autres finalités.

[9] Notamment à travers les récents prix prestigieux reçus par Esther Duflo pour ses travaux sur l'expérimentation par tirage aléatoire, dont la médaille John Bates Clark en 2010

[10] En 2008 sur les 89 programmes d'évaluation de la Banque Mondiale dans le continent africain, 67 évaluations se basaient sur la méthode de l'expérimentation par assignation aléatoire ; Chiffres cités par Esther DUFLO, "The experimental Approach to Development Economics", Annual Review of Economics N°1, 2009

**En termes de méthodologie de recherche, cinq sources d'informations ont été privilégiées** : La littérature scientifique (essentiellement dans les domaines de la sociologie politique, de la macro-économie, de l'économie du développement, de l'action sociale) ; La littérature grise (notamment les documents produits par les pouvoirs publics) ; Des articles de presse (presse générale et presse spécialisée) ; Une série d'entretiens avec divers acteurs jouant ou ayant joué un rôle dans l'élaboration ou la mise en œuvre du Fonds d'expérimentation jeunesse, dispositif innovant initié par le Haut Commissariat à la Jeunesse en 2009. Ces entretiens (dont la liste est reproduite en annexe) se sont déroulés entre mars et juillet 2010, principalement à Paris, Marseille, et Grenoble. Les personnes interrogées sont des porteurs de projet expérimentaux, des évaluateurs (provenant d'organismes publics et privés), des scientifiques, acteurs de terrain, élus locaux ou membre d'une collectivité territoriale ; Ces entretiens formels ont été complétés par une phase d'observation non participante lors de trois manifestations regroupant des acteurs de l'expérimentation sociale (la Journée Nationale de l'Expérimentation Sociale en mars 2010 et deux séminaires de travail regroupant au total plus d'une vingtaine de chercheurs du Céreq[11] impliqués dans des évaluation de projets expérimentaux financés par le Fonds d'expérimentation). Ainsi, ce mémoire s'appuie sur un matériel de recherche varié, et se situe à la croisée de la recherche académique et de l'observation de terrain.

Il conviendra dans un premier temps de circonscrire le champ d'analyse en précisant les éléments de définition de l'expérimentation sociale, les récentes évolutions de ce concept à l'échelle internationale, et la vision du monde qui semble sous-tendre des aspects à première vue purement méthodologiques (I.). Ce cadre posé, nous étudierons les ressorts des récentes évolutions juridiques, politiques et culturelles, qui ont indéniablement assoupli les contraintes en termes d'expérimentation de politiques publiques en France(II). Enfin, l'analyse spécifique du dispositif résolument innovant du Fonds d'expérimentation jeunesse permettra d'identifier des premiers éléments de constat liés au développement opérationnel des expérimentations sociales en France, en se basant notamment sur une étude de terrain auprès des acteurs (III.)

[11] **C**entre d'études et de recherches sur les qualifications. Expert majeur dans les domaines de la formation et de l'emploi, le Céreq est un établissement public dépendant du ministère de l'éducation nationale, du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, et du ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique

# CHAPITRE I. L'expérimentation sociale, concept récent et en mouvement, révélateur d'une certaine vision de l'action publique

*Comme de nombreux concepts ou approche scientifique, l'expérimentation sociale peut être analysée à travers diverses grilles de lecture, donnant chacune un éclairage différent. Ainsi, cette première partie vise à montrer qu'au-delà des éléments techniques et méthodologiques qui la caractérisent (1), l'expérimentation sociale prend toute sa dimension lorsqu'elle est analysée sous un angle pluraliste mettant en perspective les divers concepts, approches normes et valeurs sur lesquels elle se base et dont elle participe à la diffusion (2).*

## 1. Eléments de définition et principales composantes de l'expérimentation sociale

*Afin de bien saisir les tenants et aboutissant de la question expérimentale, il est d'abord important de revenir aux origines de l'expérimentation dans le domaine de la recherche : originellement apparue dans les champs médicaux et pharmaceutiques (1.a.), elle a ensuite été transposée au domaine des politiques publiques (1.b.) où elle s'est structurée autour de certains outils et concepts clefs propres à ce secteur (1.c.). Enfin, nous reviendrons sur les principales critiques aujourd'hui énoncées à l'encontre de la méthodologie expérimentale, qui permettent de mettre en lumière certaines zones d'ombres ou de flou qui lui restent attachées (1.d.).*

### a. Les origines : l'expérimentation scientifique et médicale

Le dictionnaire Larousse définit l'expérimentation comme une « méthode scientifique reposant sur l'expérience et l'observation contrôlée pour vérifier des hypothèses ». C'est le médecin écossais James Lind, pionnier de l'hygiène dans la marine royale britannique, qui mena ce qui est aujourd'hui considéré comme la première expérimentation scientifique[12] : Afin de déterminer l'effet de différentes substances sur le scorbut, il divisa un groupe de douze marins scorbutiques en six groupes de deux, la nutrition des groupes étant identique. Il administra à chaque groupe une substance différente et parvint à identifier les effets bénéfiques du citron. Mais ce n'est qu'à partir des années 1920 que cette méthode de tirage aléatoire consistant à créer des groupes - témoins et des groupes – test fut utilisée réellement pour d'autres applications.

L'expérimentation est ainsi d'abord associée aux « sciences dures » et notamment au domaine médical. Elle se base sur l'élaboration de protocoles expérimentaux permettant d'observer au plus près les effets directs et indirects d'un produit ou d'une technique. Ainsi, l'expérimentation peut être rapprochée de la définition de l'essai thérapeutique :

[12] Thomas, Duncan P. Sailors, Scurvy and Science. Journal of the Royal Society of Medicine. N° 90 (1997), cité sur le site www.povertyactionlab.org/methodology/when/when-did-randomized-evaluations-begin (consulté le 5 août 2010)

> « Un essai thérapeutique a pour but de préciser si un médicament donné est plus efficace que le ou les médicaments de référence pour la maladie concernée et s'il est suffisamment dénué d'effets indésirables sur l'Homme.
> (…) Pour réaliser un essai thérapeutique, on suit de plus en plus souvent un **protocole** utilisant la méthode des essais comparatifs : deux groupes de sujets appariés (comparables quant au nombre, à la répartition de l'âge, du sexe, etc.) sont sélectionnés, les sujets étant répartis au hasard dans l'un ou l'autre groupe. Un groupe reçoit le médicament à tester, l'autre (groupe témoin), le médicament de référence ou, s'il n'existe pas, un « placebo » (produit sans effet présenté sous la même forme que le médicament à tester). L'essai est réalisé soit en simple aveugle (le malade ignore ce qu'il reçoit mais le médecin le sait) soit, le plus souvent, en double aveugle (ni le malade ni le médecin ne le savent). En fin de test, le « secret » est levé et les malades sont répartis dans le groupe ayant reçu le médicament étudié et le groupe témoin, puis les résultats sont comparés en termes d'efficacité et de tolérance et soumis à une analyse statistique de leur validité.
> Lors d'un essai thérapeutique, un comité d'éthique assure le respect des règles de **l'éthique médicale** : tout sujet, avant d'y être inclus, reçoit une information orale et écrite sur les buts, les conditions et les éventuels inconvénients de l'essai et doit donner par écrit son « consentement éclairé ». De plus, il a le **droit de suspendre unilatéralement sa participation** à n'importe quel moment au cours du test. (…) »[13].

Cette définition met en perspective divers éléments fondamentaux de l'expérimentation, liés notamment aux notions de protocole, de comparaison, de hasard dans la sélection des groupes, éléments qui se retrouveront également présents dans l'application du concept au champ des politiques publiques.

### b. L'expérimentation appliquée au champ des politiques publiques et des politiques sociales

#### Les origines anglo-saxonnes de l'expérimentation

L'expérimentation s'est développée dans le champ des politiques publiques d'abord aux Etats-Unis et dans le monde anglo-saxon, dans la lignée notamment de l'école de Chicago[14]. Selon Guillaume Allègre, la première expérimentation de grande ampleur en termes de politique publique est le « New Jersey experiment » mis en place en 1968, qui fait aujourd'hui figure « d'expérimentation sur l'expérimentation sociale »[15]. Aux Etats-Unis, l'expérimentation a encore connu un renouveau récent avec l'arrivée de l'administration

[13] WAINSTEN J.P., BOURRILLON A., CABANIS A., CHAPUIS Y., « Le Larousse médical », entrée « Essai thérapeutique » http://www.larousse.fr/encyclopedie/medical/essai_thérapeutique/12942 (consulté le 5 août 2010)

[14] Voir notamment COULON Alain, « L'école de Chicago », Presse Universitaires de France, Paris ,1992 ou GRAFMEYER Yves et JOSEPH Isaac (éd.), L'école de Chicago - naissance de l'écologie urbaine, Aubier, Paris, 1990 [1ère édition : Les éditions du Champ Urbain - CRU, 1979]

[15] Allègre Guillaume, « L'expérimentation sociale des incitations financières à l'emploi : questions méthodologiques et leçons des expériences nord – américaines », Document de travail de l'OFCE 2008-22, Observatoire Français des Conjonctures Economiques (OFCE), 2008

Obama, qui place l'expérimentation comme une méthode à privilégier dans l'aide à la décision politique, notamment en matière sociale[16]. Comme nous le verrons par la suite, cette diffusion est également observable dans le domaine de l'économie du développement, surtout dans les champs de l'éducation, de l'emploi, de la micro-finance.

Appliquée au champ des politiques sociales, l'expérimentation prend aujourd'hui l'appellation d' « expérimentation sociale » (« social experiment »), terme utilisé en France notamment par le Haut Commissariat aux Solidarités Actives et à la Jeunesse dans ses diverses publications. Lors des Rencontres de l'expérimentation sociale organisées à Grenoble en 2007, la définition suivante a été retenue :

> « L'expérimentation sociale est une innovation de politique sociale initiée dans un premier temps à petite échelle, compte tenu des incertitudes existantes sur ses effets et mise en œuvre dans des conditions, qui permettent d'en évaluer les résultats, dans l'optique d'une généralisation si ces résultats s'avèrent probants »[17].

Cette définition que nous retiendrons dans le cadre de cette recherche a l'avantage de laisser ouvertes certaines portes théoriques et pratiques liées à la perception et la mise en œuvre des expérimentations.
Nous remarquerons d'ailleurs que dans les précisions apportées à cette définition par le Ministère de la Jeunesse et des Solidarités Actives[18] ces portes restent pour la plupart ouvertes, notamment en termes de méthodologie expérimentale.

### Quelle méthodologie au service de l'approche ? Expérience « randomisée » et expérience « naturelle »

De manière schématique et simplifiée[19], il est possible de distinguer deux grands types d'expérimentation sociale :

**L'expérience naturelle** se présente comme une « forme élaborée de comparaison, utilisée en science lorsque l'expérimentation n'est pas possible » selon Gomel et Serverin[20]. Déjà Marcel Mauss, cité par les auteurs, considérait que « au fond une comparaison bien

---

[16] Voir par exemple le communiqué de Peter R. Orszag, directeur de l'OMB – Office of management and Budget- à la Maison Blanche, en date du 8 juin 2009, intitulé **«** Building Rigorous Evidence to Drive Policy ». Voir également le site de MDRC, organisation très influent aux Etats Unis dans la reconnaissance de la méthode expérimentale en politique publiques www.mdrc.org

[17] Les Rencontres de l'expérimentation sociale, Grenoble, novembre 2007, cité dans Le « Guide Méthodologique pour l'évaluation des expérimentation sociales » publié par le Haut Commissariat à la Jeunesse

[18] Voir la définition et ses développements sur le site crée en mai 2010 par le Ministère à la Jeunesse et aux Solidarités Actives et dédié aux expérimentations du Fonds Jeunesse:
http://www.experimentationsociale.fr/spip.php?page=articles-liste&id_rubrique=10 (consulté le 5 août 2010)

[19] Pour une analyse plus poussée, on peut notamment se référer à DEATON Angus, « Evidence-Based Aid must not Become the latest in a long String of Developments Fads », in A.V. Banerjee and al., Making Aid Work, MIT Press, 2007, p. 60-61.

[20] Ibid, p. 9.

conduite peut donner en sociologie des résultats équivalents à ceux d'une expérimentation… les hypothèses expriment des faits, et par conséquent elles ont toujours au moins une parcelle de vérité : la science peut les compléter, les rectifier, les transformer, mais elle ne manque jamais de les utiliser »[21]. Cette méthode peut être considérée selon Guillaume Allègre comme un « compromis satisfaisant », même si « d'un point de vue statistique cette méthode n'est pas aussi adéquate qu'une réelle expérience contrôlée »[22].
Cette approche comparative est notamment très utilisée dans le domaine des politiques de l'emploi, marqué par la diversité et le nombre de dispositifs mis en place. Ces diverses réformes ou mesures vont alors être étudiées comme autant de « quasi - expériences » permettant de mesurer les effets des politiques sur les comportements et sur l'emploi[23]. Ainsi Yves de Curraize analyse-t- il les effets de l'extension progressive de la scolarisation en maternelle dans les années 70, comme une expérience naturelle, pour comprendre et identifier les mécanismes agissant sur le taux d'emploi des mères de jeunes enfants[24]

**La « randomisation » ou expérimentation par assignation aléatoire[25]** est la forme actuellement la plus promue par les tenants de l'expérimentation sociale, en ce qu'elle s'approche le plus des « essais cliniques » de la recherche pharmaceutique. Elle consiste à construire deux échantillons statistiquement équivalents de bénéficiaires, qui sont sélectionnés par tirage aléatoire dans les mêmes conditions. L'un des échantillons est soumis au traitement ou au dispositif (échantillon test) et l'autre non (échantillon témoin). L'évaluation se basera donc sur les différences observées entre les deux groupes à la fin de l'expérimentation.
C'est la place fondamentale donnée au hasard dans la sélection des bénéficiaires qui est au cœur de cette méthode, et qui garantit la fiabilité des résultats. En effet, selon les tenants de cette méthode, dans le cas où les bénéficiaires sont sélectionnés par d'autres méthodes (volontariat par exemple), ceci introduit un nombre important de biais ne permettant pas d'identifier les effets réels du programme ou de la politique expérimentée. Une expérimentation qui respecterait l'ensemble des autres conditions (sélection de deux groupes test et témoin, évaluation intégrée au projet, etc…) mais sans procéder au tirage aléatoire des deux groupes ne peut être considérée comme une expérience randomisée.

Au-delà de ces deux modèles expérimentaux existe un « entre deux » relativement vaste. Selon nous, beaucoup de projets du Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse et l'expérimentation du rSa en font partie. L'actuelle multiplication de projets expérimentaux en France sous l'impulsion du HCJ amènera certainement, à la fin de la période prévue, à établir de nouvelles typologies d'expérimentation, ce qu'il n'est pas encore possible de faire à ce stade, la plupart des expérimentations étant encore en cours.

[21]GOMEL Bernard, SERVERIN Evelyne, « Expérimenter pour décider ? Le RSA en débat », document de travail du centre d'Etudes de l'Emploi n°119, Juin 2009. p. 9. Extrait de Weber, 1971, p.81.
[22] Allègre Guillaume, « L'expérimentation sociale des incitations financières à l'emploi : questions méthodologiques et leçons des expériences nord – américaines », op.cit.
[23] Ibid.
[24] DE CURRAIZE Yves, « L'extension de la scolarisation en maternelle : une expérience naturelle pour comprendre l'offre de travail des mères des jeunes enfants dans les années 70», OFCE, 2005
[25] L'appellation la plus communément utilisée est celle de « Randomized Control Trial » - RCT

### c. Retour sur quelques éléments clefs de l'expérimentation sociale

#### L'évaluation, au cœur du processus d'expérimentation

Une expérimentation n'aurait aucun sens si elle ne contenait pas une dimension d'évaluation qui permette de mesurer, entre autres, l'atteinte des objectifs fixés. L'évaluation s'entend ici au sens d' « évaluation de politique publique », qui peut être définie comme « une activité institutionnelle qui a vocation à s'intégrer à la gestion publique et au fonctionnement du système politique »[26]. Elle peut prendre différente forme :

- ✓ Evaluation ex-ante
- ✓ Evaluation concomitante, qui accompagne la mise en œuvre d'une action, afin de rectifier en temps réel les problèmes éventuels.
- ✓ Evaluation à mi-parcours
- ✓ Evaluation ex-post ou rétrospective

L'expérimentation est donc assimilée à une évaluation ex-ante, qui étudie les impacts d'un dispositif avant soit sa généralisation à un territoire donné, soit son abandon ou sa réorientation.

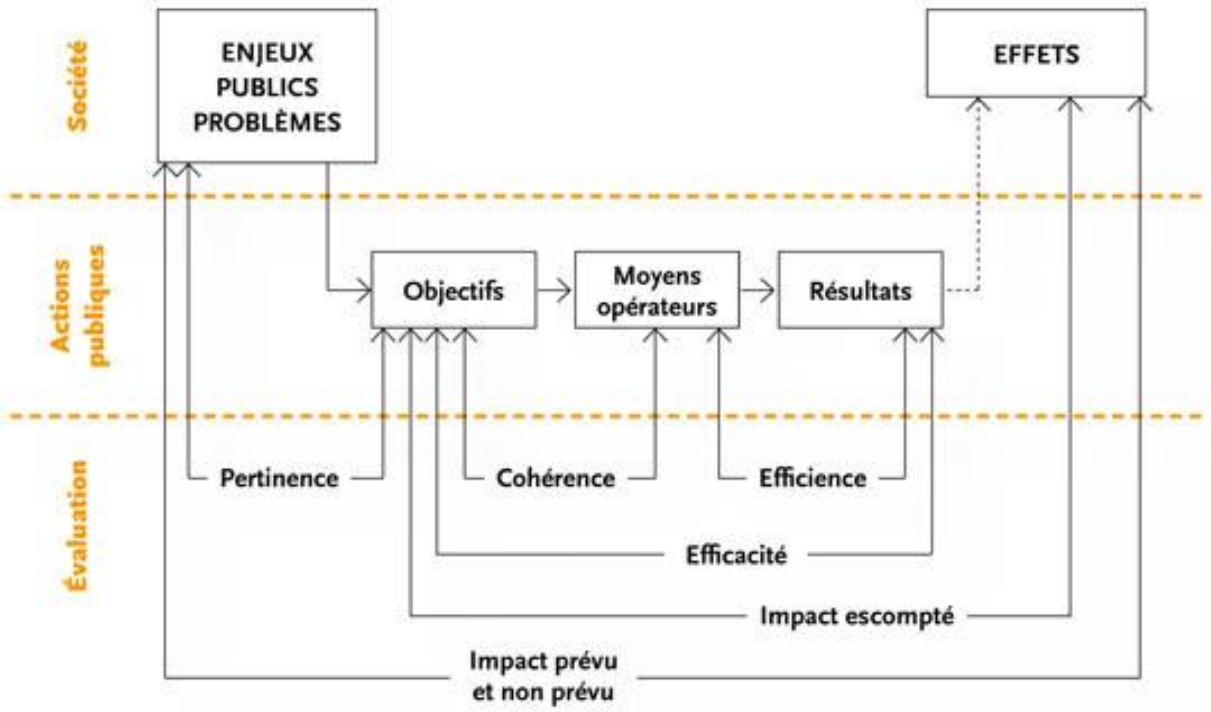
Par ailleurs, l'on distingue généralement 5 éléments fondamentaux à prendre en compte dans l'évaluation[27] :

- **Pertinence** : les objectifs et la « théorie d'action » sont adaptés à la nature du ou des problème(s) que la politique est censée résoudre ou prendre en charge. A noter que cette dimension étant particulièrement politique, elle peut n'être pas incluse par le commanditaire dans le cahier des charges de l'évaluation.
- **Cohérence :** les dispositifs et moyens mis en œuvre sont en adéquation avec les objectifs fixés et forment un système cohérent;
- **Efficacité** : les résultats obtenus sont conformes aux objectifs fixés ; ceci implique de mesurer les « effets propres » du dispositif ou de la politique visée, par rapport aux objectifs fixés au départ.
- **Efficience** : l'analyse coûts / avantages ou coûts / efficacité est une dimension de plus en plus présente et attendue dans l'évaluation des politiques publiques, soumises à des exigences de « performance » de plus en plus assumées.
- **Impact systémique**, qu'il soit prévu ou non prévu.

Le schéma suivant résume l'articulation entre ces diverses dimensions :

[26] Conseil scientifique de l'évaluation, « Petit guide de l'évaluation des politiques publiques », La documentation Française, mai 1996.
[27] Voir notamment PERRET Bernard, « L'évaluation des politiques publiques », Editions la Découverte, Paris 2008, p. 18.

**FIGURE 1 – Schéma de l'évaluation des politiques publiques**
(Source : commissariat général au Plan)




Il nous semble cependant qu'au-delà de ces aspects, s'ajoutent quatre éléments spécifiques à l'évaluation de l'expérimentation :

- Les conditions de généralisation du dispositif, absentes dans l'évaluation classique de politiques ou dispositifs publics.
- L'analyse de l'écart entre les résultats obtenus dans le groupe concerné et dans le groupe témoin, qui alimente de manière importante les conclusions de l'évaluation.
- L'élaboration conjointe du dispositif visé et du protocole d'évaluation, indispensable à la bonne mise en œuvre de l'évaluation.
- La proximité de l'évaluateur et du responsable du dispositif ou du programme qui est donc un passage quasiment obligé, puisque l'évaluateur est impliqué dès la mise en œuvre du projet expérimental[28].

De plus il convient d'insister sur le fait que la plupart du temps l'expérimentation prend la forme d'une évaluation d'impact, qui cherche à mettre en perspective les changements de long terme introduits par le dispositif ou la politique mis en œuvre.

[28] Nous reviendrons dans la partie II sur cette configuration particulière et sur les défis éthiques et méthodologiques qu'implique cette situation.

### Des politiques basées sur la « preuve » : L'expérimentation comme aide à la décision politique et à la bonne allocation des ressources

Dans la grande majorité des cas, les expérimentations sociales ne poursuivent pas un but uniquement scientifique ou d'observation, mais sont bien conçues comme des outils d'aide à la décision. C'est en tout cas l'objectif que leur assigne Esther Duflo, économiste et co-fondatrice du Jameel – Poverty Action Lab (J-PAL), dans le cadre des expérimentations liées à des projets de développement dans les pays du Sud :

> « Le devoir qui consiste à assurer santé et éducation aux citoyens est trop crucial pour être abandonné au hasard des circonstances ou à l'improvisation, même généreuse (….). Dès lors, il faut adosser le développement de la santé et de l'éducation dans le monde à une technologie de l'évaluation et poser la question du choix : comment déterminer la meilleure politique, celle qui sera la plus efficace pour parvenir au but qu'on s'est fixé ? Cette question a des répercussions très concrètes. L'école doit elle gratuite ou payante ? Quelle est la taille optimale des classes ? Faut- il construire des centres de santé tout près des villages ou acheminer des malades en zone rurale vers des hôpitaux urbains ? Pour choisir entre ces différentes options, l'intuition et le raisonnement in abstracto sont des guides bien incertains. La seule solution consiste à tester rigoureusement chacune de ces politiques et à en comparer le prix ainsi que les effets ».

Ainsi, la généralisation de l'expérimentation sociale dans le champ des politiques publiques permettrait une meilleure allocation des ressources, entièrement dirigées vers « ce qui marche ». Dès lors il peut s'agir de tester un dispositif ou une politique présentant un caractère innovant (ce qui sera fait par exemple pour le rSa), ou d'expérimenter dans le même temps plusieurs dispositifs ayant un objectif commun puis d'en comparer les effets (ce qui est le cas de certains projets expérimentaux menés par le Fonds d'expérimentation jeunesse, sur lesquels nous reviendrons en détail). Dans chaque cas, le but est d'alimenter la réflexion des décideurs (« policy makers ») dans les choix à opérer, les dispositifs à favoriser, les dépenses à effectuer…

### Du « micro – dispositif » à la politique nationale : les différentes échelles expérimentales

L'expérimentation dans le champ des politiques publiques peut prendre diverses dimensions suivant l'échelle du dispositif ou de la politique visée.

**Une méthodologie dès l'origine mobilisée pour des dispositifs d'envergure nationale**

Dès son apparition dans la sphère des politiques publiques, la méthode expérimentale a été utilisée pour évaluer l'impact de dispositifs d'envergure nationale, dans une perspective quasi certaine de généralisation. Ainsi l'expérimentation fut-elle couramment mobilisée notamment pour évaluer l'impact de politiques d'incitation financière à l'emploi dans de

nombreux pays, notamment en Amérique du Nord[29] ; C'est précisément dans ce domaine que la première expérimentation d'envergure sera menée en France, dans le cadre de la mise en place du Revenu de Solidarité Active[30].
Il convient de noter que dans ce type de contexte, le dispositif soumis à expérimentation bénéficie généralement d'un très haut niveau de probabilité de mise en œuvre. L'expérimentation vise alors plus à affiner l'analyse de l'impact des diverses composantes du programme ou de la politique, à identifier d'éventuelles améliorations à apporter, à préciser certaines modalités de mise en œuvre.

**L'expérimentation de plus en plus mobilisée pour l'évaluation de « micro-dispositifs » locaux, potentiellement généralisables**
Comme nous le verrons plus bas, le renouveau que connait la méthode expérimentale depuis le début des années 2000 se base notamment sur une mise en œuvre de cette méthodologie dans le cadre de dispositifs relativement ciblés, mis en place par des acteurs locaux sur des territoires délimités, mais potentiellement généralisables à des échelles plus larges. Ainsi, les actuels porteurs de l'approche randomisée – notamment le J-PAL – appliquent la méthode essentiellement à des segments de politiques publiques au périmètre délimité, qui font la « marque de fabrique empiriste » de ce mouvement attaché à rapprocher la science économique de la réalité de terrain, et prônant une « économie modestement normative »[31] (ceci n'étant toutefois pas exclusif d'expérimentations concernant des programmes nationaux, tel que le rSa en France, ou le programme PROGRESA au Mexique, dans lesquels le Poverty Action Lab fut également impliqué).
Ici donc, les dispositifs expérimentés couvrent des thématiques diversifiées : accès à l'école, lutte contre l'absentéisme, campagnes de prévention contre certaines maladies, amélioration de la qualité de certains services communautaires, etc.
Il convient de noter que l'expérimentation visant également, la plupart du temps, à identifier la faisabilité d'une généralisation à plus large échelle, le dispositif d'évaluation des expérimentations garde le même niveau d'exigence en termes de méthodologie, de protocole, etc. Il s'agit d'identifier les projets atteignant une certaine « masse critique » en terme de population visée, permettant ainsi de tirer les enseignements pouvant faire l'objet de « généralisation ».

### L'expérimentation, rouage central du processus d'innovation sociale

L'expérimentation en politique sociale est indissociable de la notion d'innovation sociale ; tout comme la notion d'expérimentation, celle-ci n'est pas née dans le champ social mais dans le champ technologique et peut être vue comme une extension de la notion

[29] Voir notamment Allègre Guillaume, « L'expérimentation sociale des incitations financières à l'emploi : questions méthodologiques et leçons des expériences nord – américaines », 2008, op.cit., et GOMEL Bernard, SERVERIN Evelyne, « Expérimenter pour décider ? Le RSA en débat », document de travail du centre d'Etudes de l'Emploi n°119, Juin 2009;
30 Voir GOMET et SERVERIN, op.cit., ainsi que ALLEGRE Guillaume, « L'expérimentation du revenu de solidarité active : entre objectifs scientifiques et politiques », document de travail de l'OFCE 2009-36, 2009.
[31] DUFLO Esther, « Expérience, science et lutte contre la pauvreté **»**, Coll. Leçons inaugurales du Collège de France, Paris, Collège de France/Fayard, 2009, cité par Ludovic LAMANT dans son article « la méthode expérimentale, au cœur des controverses », Médiapart, 11 janvier 2010;

d'invention. Louise Dandurand identifie trois phases dans l'émergence du concept d'innovation sociale[32] :

1. **La phase de « limitation »,** qui voit le concept d'innovation se développer uniquement à l'intérieur de l'univers de la technologie et de l'entreprise.
2. **La phase de « généralisation** », vers la fin des années 90, dans laquelle émerge le concept d'innovation sociale proprement dit et qui reconnait la place fondamentale des sciences sociales et humaines dans les dynamiques de développement des populations.
3. **La phase de « spéciation »,** c'est-à-dire de fragmentation du concept d'innovation sociale en divers champs d'intervention ou de recherche (innovations organisationnelles, pédagogiques, urbaines, etc….).

L'Union Européenne – qui a tendance, via son agenda social renouvelé à resituer le concept d'innovation sociale à une place de choix dans les politiques communautaires – en donne la définition suivante :

> « Par innovation sociale, on entend la conception et la mise en œuvre de réponses créatives aux besoins sociaux. L'innovation sociale recouvre un large éventail de domaines, allant des nouveaux modèles de protection de l'enfance aux réseaux sociaux fondés sur la technologie Web et des soins de santé à domicile aux nouvelles formes de promotion des moyens de transport durables. Elle peut contribuer à l'amélioration des modèles de soins aux personnes âgées, à la réduction des émissions de carbone grâce à une adaptation des habitudes de travail et de voyage ou à un meilleur accompagnement et un meilleur soutien des plus jeunes dans leur transition vers l'âge adulte »[33].

Cette définition un peu vague trouve ses limites, notamment dans la limitation du champ d'application de l'innovation sociale. Nous lui préférons la définition ayant émergé notamment au Québec :

> « L'innovation sociale se définit comme toute approche, pratique, intervention ou encore tout produit ou service novateur ayant trouvé preneur au niveau des institutions, des organisations ou des communautés et dont la mise en œuvre résout un problème, répond à un besoin ou à une aspiration.»[34].

Cette définition a l'avantage de mettre l'accent sur deux fonctions de la recherche : la fonction de création et / ou d'identification de l'innovation et la fonction de reconnaissance, c'est-à-dire d'identification des conditions optimales pour une implantation ou une

---

[32] DANDURAND Louise, « Réflexions autour du concept d'innovation sociale : approche historique et comparative », Revue Française d'administration Publique n° 115, E.N.A. (Ed.), 2005, 182 pages;

[33] Définition donnée par le président Barroso lors d'un atelier sur l'innovation sociale organisé par le Bureau des Conseillers de Politiques Européennes – BEPA – le 20 janvier 2009, et cité dans un communiqué de presse du même jour visible sur le lien suivant : http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/81&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=fr (consulté le 5 août 2010)

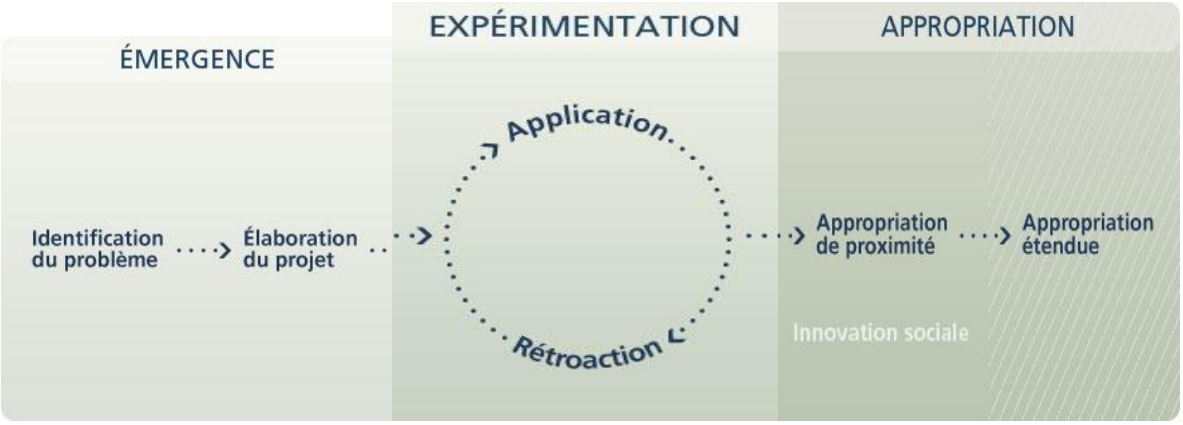
[34] Conseil Québécois de la Recherche Sociale « Recherche en sciences humaines et sociales et innovations sociales. Contribution à une politique de l'immatériel », Québec, Les Publications du Québec, p. 7, 1999

généralisation réussie. Cependant, cette définition pourrait utilement être complétée par les éléments suivants :

- **« Impact systémique »** : l'innovation sociale modifie en profondeur le ou les système(s) dans lesquels elle s'ancre. Ceci touche directement à la question de la généralisation des expérimentations sociales, que nous abordons ci-après.
- **Application concrète** : l'innovation sociale peut exister sur la base d'une application novatrice de certaines idées, même si celles-ci ne sont pas forcement nouvelles en soi.
- **Participation – consciente ou non - d'acteurs multiples**, et lieu de convergence entre les acteurs sociaux et les usagers (qui perçoivent les problématiques émergentes et participent à la définition et la mise en œuvre initiale de solutions) ; la sphère des politiques publiques (qui a le pouvoir, la légitimité et les moyens d'implanter des solutions) ; le milieu de la recherche - notamment en sciences sociales et humaines, mais aussi en science économique) qui sait documenter les problématiques, suggérer de nouvelles façons de les aborder et proposer des solutions avant-gardistes. Ainsi selon Louis Dandurand « C'est du moins ce que l'on peut souhaiter : la rencontre, par l'innovation sociale, entre problèmes sociaux, retombées de la recherche et politiques publiques ».

A travers ces définitions, nous percevons aisément la place fondamentale que prend l'expérimentation sociale dans le processus d'innovation sociale, et la forte interpénétration des deux concepts. Ainsi le réseau Québécois en Innovation Sociale intègre–t-il même de manière systématique la phase d'expérimentation au sein du processus d'innovation, comme le montre le schéma suivant :

**FIGURE 2 – Schéma d'un processus d'innovation sociale**
(Source : RQIS – Réseau Québécois en Innovation Sociale »[35])




[35] Voir notamment ROLLIN Joanie et VINCENT Valérie (avec la coll. de D. Harrisson) « Acteurs et processus d'innovation sociale au Québec », Université du Québec, 2007, 78 p.. SE reporter également au site très bien documenté du RQIS, Réseau Québécois en Innovation Sociale : http://www.uquebec.ca/ptc/rqis/ (consulté le 5 août 2010)

A noter que tout au long du processus, existent des activités de diffusion destinées à :

- Faire connaitre le projet
- Susciter l'alliance avec divers acteurs et partenaires
- Susciter l'appropriation des preneurs de décisions ciblés (en vue de la généralisation)

### « Scalling up », « Scalling out » : la généralisation et ses enjeux

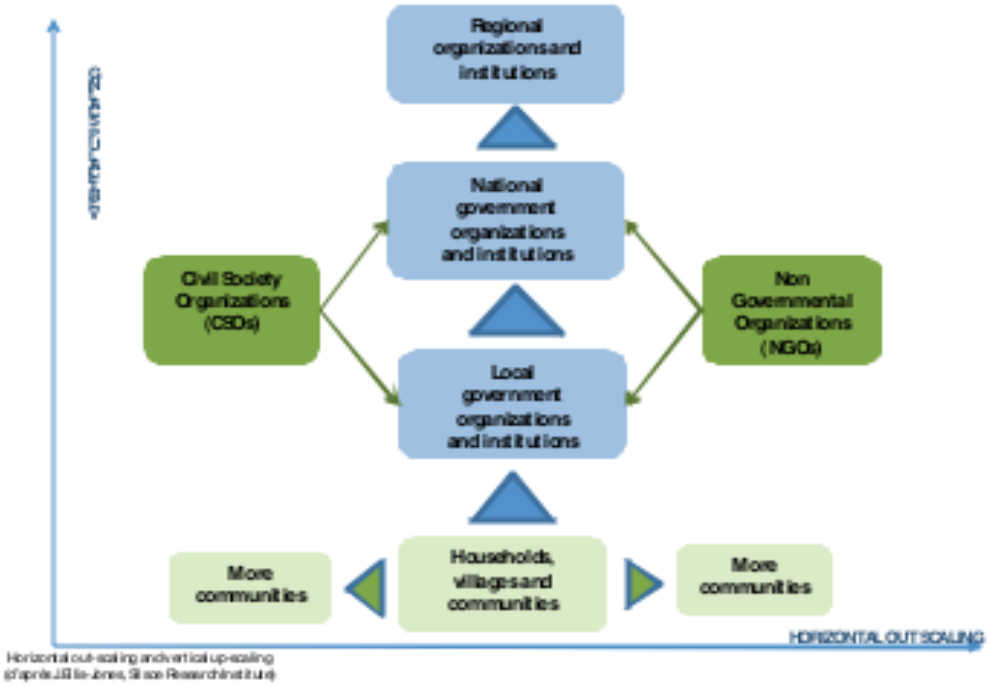
La généralisation possible d'un projet, d'un dispositif, d'un programme est au cœur de la démarche expérimentale et en est même la justification et la finalité. Ancrée dans une dynamique d'innovation sociale, l'expérimentation sociale vise à une large diffusion des dispositifs innovants et à terme à un changement systémique et des « perturbations » ou ruptures durables dans le modèle dominant. Pourtant, il semble que la littérature consacrée au sujet de l'expérimentation sociale traite finalement peu de cette question centrale, des conditions possibles de la généralisation, des acteurs engagés, des processus décisionnels, etc. Nous pouvons avancer l'hypothèse que ce manque est lié au fait que cette littérature étant en grande partie issue de travaux scientifiques (essentiellement produits par des économistes et économètres), la question de la généralisation n'est envisagée que du point de vue de sa faisabilité « technique » et statistique et de son bien-fondé en termes d'impact. La mise en œuvre concrète de cette généralisation, les jeux d'acteurs à prendre en compte, l'analyse des contraintes politiques ou économiques, les capacités « d'absorption»[36] et d'appropriation des acteurs concernés ne font à ce jour l'objet que de très peu de recherches liées à l'expérimentation. Cependant, ce concept a été largement abordé dans le cadre d'autres recherches[37], liées notamment aux politiques d'aide au développement. Ainsi, deux formes de généralisation sont communément identifiées : le « scalling up » et le « scalling out ».

[36] DE RENZIO Paolo "Scalling Up versus Absorptive capacity: challenges and opportunities for reaching the MDGs in Africa", ODI briefing paper, Mai 2005

[37] Voir notamment

- BURNSIDE Craig and DOLLAR David, "Aid, Policies and Growth: Revisiting the Evidence", Policy research Working Paper 3251. World Bank, Washington DC, 2004.
- Département pour le Développement International (DFID) de Grande Bretagne : « Lessons for Out – Scalling and Up Scalling from DFID's RNRRS Studies and research », DFID / RIU, 2008
- Menter, H., Kaaria, S., Johnson, N., & Ashby, J. (2004), "Scaling up". In PACHICO D. & FUJISAKA S. (Eds.), "Scaling up and out: Achieving widespread impact through agricultural research" (pp. 9-23), International Center for Tropical Agriculture, Cali, Columbia, 2004
- DUFLO Esther,"Scaling Up and Evaluation," in Francois Bourguignon and Boris Pleskovic, (eds.), Accelerating Development, World Bank and Oxford University Press: Washington, DC and Oxford, 2004, pp. 342-367.

**FIGURE 3 – « Scalling Out » Horizontal et « Scalling up » vertical**
D'aprés J.Ellis – Jones, cité dans : « Lessons for Out – Scalling and Up Scalling from DFID's RNRRS Studies and research », DFID / RIU, 2008, page 4




**Le processus de « Scaling – Out », qui se déroule sur un plan horizontal, pourrait se traduire par le terme de « réplication » ou duplication.** Il s'agit du processus par lequel une technologie, un dispositif, un programme, est répliqué dans d'autre zones géographiques que l'aire d'origine, à l'initiative d'acteurs locaux. La mise en œuvre de ce service est donc désirée et pilotée par les acteurs eux-mêmes, qui peuvent éventuellement bénéficier de l'appui technique des auteurs du dispositif initial. L'un des champs souvent observé en termes de Scaling Out est celui des techniques agricoles, qui semblent particulièrement propices à ce processus de dissémination horizontale, généralement par cercles concentriques (au sein de la famille, du village, de la communauté, du district, etc.). Exemple plus proche de nous, celui du « Vélo de Ville » (location en libre service gérée par un délégataire de service public), d'abord initié à Lyon puis répliqué dans plusieurs municipalités à l'initiative de celles-ci et de manière relativement indépendante.

**Le processus de « Scaling – Up » semble plus proche du terme de « généralisation », en ce qu'il recouvre une dimension plus systématique, plus institutionnelle**. Il s'agit du processus par lequel une technologie, un dispositif, un programme, est intégré au système économique et social d'une autorité locale, régionale, nationale ou internationale. Cette « intégration verticale » contient donc une dimension contraignante et systématisée ; elle peut être la résultante soit d'une dynamique bottom –up, soit d'une dynamique « top-down », suivant les modes de gouvernance à l'œuvre. Pour exemple, la généralisation du Revenu de Solidarité Active en France semble bien relever de ce processus de Scaling Up, sur une logique top-down, l'initiative de départ provenant de l'Etat. De même, le projet de

« mallette des parents » dont il sera question plus tard dans ce document, fait également l'objet d'un processus de Scaling Up (généralisation à l'ensemble des académies d'un dispositif visant à renforcer les liens entre les parents et l'école), mais dans une dynamique bottom up (le dispositif a été d'abord élaboré à l'échelle locale – en l'occurrence l'académie de Créteil -, identifié par les autorités nationales puis généralisé à l'ensemble du territoire).

Dans le cadre d'expérimentations sociales, l'objectif généralement affiché est celui du Scaling-Up, dont l'évaluation des dispositifs expérimentaux doit permettre d'envisager la faisabilité et définir un cadre. Cependant, un dispositif expérimental peut également mener à un processus de Scaling Out dans le cas où, pour une raison ou une autre, la systématisation à un niveau institutionnel n'est pas envisageable ou souhaitable, mais où les résultats et l'impact sont probants.

Dans les deux cas de figure, la plupart des publications relèvent l'importance fondamentale de l'analyse des jeux d'acteurs, des processus de décision, des systèmes de financements, des enjeux politiques, devant entrer en ligne de compte dans tout projet de généralisation d'un programme d'un dispositif ou d'une politique. Vanessa Perrocheau insiste ainsi sur la question de l'appropriation et de l'utilisation concrète des résultats de l'évaluation, qui implique souvent d'autres acteurs que les seuls acteurs engagés dans l'expérimentation elle-même[38].

### d. Les principales critiques de l'expérimentation, et en particulier de l'expérimentation randomisée : les obstacles éthiques, opérationnels et financiers.

Avec le récent mouvement de diffusion de la méthode expérimentale, les critiques qui y sont associées sont également apparues ou réapparues, axées notamment sur les questions éthiques, méthodologiques ou scientifiques mettant en perspective certains questionnements de fond sur l'outil et l'approche.

#### Des obstacles éthiques liés au tirage aléatoire

L'une des premières critiques adressée à l'encontre de la méthode randomisée se situe généralement, non dans le champ proprement scientifique ou méthodologique, mais dans le domaine « éthique ». Comme le relève Guillaume Allègre[39] , dans la nature même de l'expérimentation, « certaines personnes éligibles se voient refuser de manière aléatoire l'accès à un traitement potentiellement bénéfique. A l'inverse, à quelles conditions peut-on soumettre un groupe d'individus à un traitement qui leur est potentiellement nuisible ? Dans les deux cas, la question du coût social et politique de l'expérimentation se pose ».
Ainsi, l'expérimentation sociale pourrait revêtir l'aspect d'une « expérience inégalitaire », créant de facto une inégalité entre des individus ou des groupes aux caractéristiques

[38] PERROCHEAU Vanessa « quelle prise en compte des résultats de l'évaluation », in BŒUF Jean-Luc (dir.), "Décentralisation et expérimentations locales", Problèmes politiques et sociaux, n° 895, décembre 2003
[39] ALLEGRE Guillaume, « L'expérimentation sociale des incitations financières à l'emploi : questions méthodologiques et leçons des expériences nord – américaines », 2008, op.cit.

identiques, et potentiellement susceptibles de bénéficier de la mesure ou le dispositif en question. Cette dimension éthique prend d'autant plus d'ampleur dans le champ social du fait que l'expérimentation s'applique souvent à des individus déjà fragilisés économiquement ou socialement.
L'une des solutions souvent proposée est de ne mettre en œuvre que des expérimentations offrant un accès à des ressources supplémentaires ou des bénéfices de quelques ordres qu'ils soient. Le guide méthodologique pour l'évaluation des expérimentations sociales publié en France par le Haut Commissariat à la Jeunesse indique ainsi que « l'expérience contrôle ne doit pas consister à priver certaines personnes de l'accès à une ressource à laquelle ils ont droit, mais à offrir à certains un accès sélectif et temporaire à une ressource nouvelle supplémentaire afin de juger de son efficacité en vue d'en généraliser à terme le bénéfice à l'ensemble de la population éligible[40]». Une autre solution peut se trouver dans une compensation accordée au groupe de contrôle[41] mais ceci peut également créer des biais dans les résultats finaux ou s'avérer complexe à la réalisation (lorsqu'il s'agit par exemple de dispositif d'incitation monétaire, comme relevé par Guillaume Allègre[42]).

### Des contraintes méthodologiques liées à la complexité des outils d'analyse

Sous des dehors relativement accessibles, l'expérimentation randomisée repose sur des méthodologies très spécifiques et nécessitant la mobilisation de compétences pointues dans le domaine notamment de l'économétrie. Cette discipline pouvant être décrite comme la branche de la statistique appliquée à l'économie, consiste en « l'application de techniques mathématiques et statistiques à l'analyse des phénomènes économiques (…). Elle a pour but d'établir et de mesurer des corrélations entre les variables économiques[43] ». S'étant fortement développée depuis les années 30, dans le sillage notamment des progrès des données statistiques, l'économétrie mobilise diverses techniques statistiques (régression linéaire et non linéaire, calcul de coefficients de corrélation, etc.). D'abord appliquée exclusivement dans la macro-économie, elle a depuis les années 70 également fortement alimenté les recherches en micro-économie.
Ainsi, pour atteindre un niveau satisfaisant en termes de validité scientifique, l'expérimentation randomisée nécessite automatiquement l'implication de scientifiques relativement spécialisés ; le transfert de compétence vers les opérateurs ou les décideurs politiques est quasiment inenvisageable, contrairement à d'autres méthodes évaluatives qui peuvent être internalisées.
Par ailleurs, cette complexité en terme méthodologique peut mener à une certaine illisibilité des résultats obtenus par les décideurs ou les opérateurs concernés. L'expérimentation étant souvent conçue comme une aide à la décision, ceci nécessite donc en plus des connaissances techniques et méthodologiques des capacités de « traduction » de la part des chercheurs impliqués.

---

[40] Notamment en France par le Haut Commissariat à la Jeunesse : « Guide Méthodologique pour l'évaluation des expérimentations sociales », Haut Commissariat à la Jeunesse, avril 2009, Page 6.
[41] BURTLESS Garry et ORR Larry,: «Are Classical Experiments Needed for Manpower Policiy? », The Journal of Human Resources, Vol. 21, n°4, 1986
[42] ALLEGRE Guillaume, Ibid.
[43] ECHAUDEMAISON Claude –Danièle (Dir.), « Dictionnaire de l'économie et des sciences sociales », Nathan, Paris, 1993

### Un poids financier pouvant s'avérer rédhibitoire ?

Par le niveau de technicité requis, par le temps nécessaire à l'évaluation des expérimentations, par les moyens à engager (notamment, par exemple, pour les enquêtes et le suivi de cohortes parfois sur plusieurs années) l'expérimentation randomisée semble particulièrement couteuse, notamment vis-à-vis des ressources humaines à mobiliser. Il conviendrait cependant de pouvoir réellement établir une comparaison avec le coût d'autres méthodologies, notamment d'évaluation d'impact.

### Des contraintes opérationnelles non négligeables dans la mise en œuvre

Basée sur la constitution de deux groupes (« tests » et « témoin ») numériquement conséquents sur lesquels est effectué un suivi à moyen ou long terme, l'expérimentation randomisée s'avère complexe à effectuer[44]. Les contraintes sont notamment celles afférentes à toute enquête nécessitant un suivi de cohorte sur plusieurs années, d'autant plus lorsque le public concerné est susceptible de mobilité géographique (ce qui est par exemple le cas pour le suivi d'étudiants après leur sortie du système universitaire, dans le cas d'études centrées sur le lien entre études et insertion socio- professionnelle). De plus, le fait de constituer un groupe témoin en plus du groupe test multiplie certaines contraintes (par exemple les accords des personnes ou des institutions pour être intégrées à un dispositif dont elles ne perçoivent aucun bénéfice).

### Une fiabilité scientifique remise en cause, à la lumière des biais internes et externes[45]

La dernière critique de la méthode randomisée mais pas la moindre touche à la validité scientifique même des expérimentations menées. Les critiques les plus virulentes proviennent notamment de l'éminent économiste Angus Deaton[46], qui met en cause de manière frontale la méthode randomisée :

> "I argue that many of these applications [i.e. Randomized Controlled Trials, instrumental Variable techniques, or natural experiment] are unlikely to recover quantities that are useful for policy or understanding: two key issues are the misunderstanding of exogeneity, and the handling of heterogeneity (…). Actual randomization faces similar problems as quasi-randomization, notwithstanding rhetoric to the contrary. I argue that experiments have **no special ability to produce more credible knowledge than other methods**, and that actual experiments are frequently subject to practical problems that undermine any claims to statistical or epistemic superiority (…) As with IV methods, RCT-based evaluation of projects is

[44] Cette complexité a notamment été évoquée à plusieurs reprises par les opérateurs et évaluateurs interrogés dans le cadre de ce mémoire (voir liste en annexe), ainsi que lors de la Conférence nationale de l'expérimentation sociale du 29 mars 2010 à Paris.

[45] Une synthèse accessible de ces limites est contenue dans le « grand dossier » consacré à Esther Duflo et la méthode randomisée

[46] Angus Deaton, professeur de *Economics and international affairs* à l'université de Princeton, président de la *American Economic Association*, est auteur de nombreuses études et travaux, et est notamment à l'origine du modèle intitulé « Almost Ideal Demand System » (AIDS)

> **unlikely to lead to scientific progress in the understanding of economic development**."[47]

Ainsi, Deaton remet il en cause la capacité même de la méthode randomisée à fournir de la connaissance pouvant alimenter les recherches en économie du développement. Selon lui, cette méthode empirique ne peut et ne doit se substituer à la construction de modèles et de théories explicatives. Sa démonstration se base notamment sur une analyse pointue des formules et systèmes statistiques mobilisés par les tenants de la randomisation, qui ne peuvent permettre selon lui de déterminer si les conditions de généralisation ou de duplication sont remplies. Ainsi donc, si Deaton reconnait que dans de nombreux cas la « validité interne » (c'est-à-dire les résultats directement liés à l'expérimentation visée) de l'expérimentation ne peut être remise en cause, il existe un fort déficit de « validité externe », c'est-à-dire de capacité à alimenter les décisions publiques en indiquant la meilleure voie pour atteindre un objectif identifié. Les deux dimensions d'aide à la décision politique et de généralisation de dispositifs sont donc ici sérieusement remises en cause.

Dans le cadre de ses recherches sur les incitations financières à l'emploi, Guillaume Allègre revient également sur ces enjeux de validité interne et externe, qui obligent selon lui à « reposer la question de la simplicité d'interprétation des résultats ». Reprenant des conclusions d'Heckman et Smith (1995), il estime qu'aux vues des biais potentiellement présents dans une expérimentation « les estimation des impacts expérimentaux peuvent être aussi difficiles à interpréter honnêtement que les résultats d'études non expérimentales »[48].

[47] DEATON ANGUS, « Instruments of development: Randomization in the tropics, and the search for the elusive keys to economic development », Princeton University, janvier 2009. Voir également l'article en ligne de Xavier de Vega qui reprend de manière claire les principales critiques émises par Deaton et les arguments des chercheurs du Poverty Action Lab : DE VEGA Xavier, « Expérimentations sous les tropiques » Mensuel » N° 206 - juillet 2009 Dossier : Repenser le développement / L'éternel retour de l'âme http://www.scienceshumaines.eu/index.php?lg=fr&id_dossier_web=29&id_article=24003 (Consulté le 11 /08/2010)

[48] ALLEGRE Guillaume, « L'expérimentation sociale des incitations financières à l'emploi : questions méthodologiques et leçons des expériences nord – américaines », 2008, op.cit.

**Conclusion de la partie I.1.**

L'expérimentation sociale apparait ainsi comme une approche visant - au travers de protocoles pouvant mobiliser diverses méthodologies - à identifier les politiques ou dispositifs ayant le plus d'impact positif en fonction d'un objectif défini. Malgré certaines critiques – portant notamment sur les aspects méthodologiques- l'expérimentation se présente comme un dispositif relativement neutre, dont l'utilisation doit permettre d'améliorer l'action publique. Il semble cependant qu'au-delà de cette apparente neutralité scientifique l'expérimentation sociale soit en réalité le produit d'une certaine vision du monde, d'un ensemble de normes et de valeurs attachées à l'action publique, d'un ensemble de facteurs ayant mené à la récente diffusion de l'approche et des ses méthodes.

## 2. Pour une analyse pluraliste de l'expérimentation sociale : tentative d'identification des facteurs d'émergence de la méthode expérimentale au niveau international.

*Il est indéniable que depuis le début des années 2000 l'expérimentation sociale connait un certain développement à l'échelle internationale, à la fois dans les cercles scientifiques et dans les pratiques des acteurs politiques et associatifs. Comment expliquer cette montée en puissance ? Quels en sont les principaux ressorts ? En se basant sur une approche pluraliste et cognitive, cette seconde partie vise à mettre en perspective les principaux facteurs d'émergence de la méthode expérimentale, qui semblent être de deux ordres. Tout d'abord, nous mettrons en évidence le lien entre cette résurgence de la méthode expérimentale et l'échec des politiques d'aide au développement et des politiques de lutte contre la pauvreté, qui aura provoqué une certaine remise en cause des méthodes utilisées jusqu'alors (I.2.a). En parallèle l'expérimentation sociale semblerait avoir également bénéficié d'un environnement favorable lié à l'approche dominante actuelle de l'action publique, caractérisée notamment par le référentiel de marché et le concept de Nouveau Management Public (I.2.b).*

### a. L'expérimentation sociale, proposée comme réponse à l'échec des politiques d'aide au développement et de lutte contre la pauvreté

*Le renouveau de la méthode expérimentale dans les années 2000 s'est principalement opéré, comme cela a déjà été évoqué, dans le domaine de l'économie du développement. Il s'agit de comprendre ici les origines de ce lien et la manière dont s'est opéré ce développement de l'expérimentation dans ce secteur spécifique.*

#### Eléments de constat : inefficacité et opacité des politiques d'aide au développement et de lutte contre la pauvreté.

L'aide au développement peut être définie, selon Jean – Michel SEVERINO, comme « l'activité par laquelle certains acteurs extérieurs transfèrent des ressources à des pays en développement »[49]. Ce transfert peut être opéré par des acteurs privés ou par des acteurs publics - il s'agit alors de l'Aide Publique au Développement, ou APD.

L'aide au développement est composée d'un ensemble très vaste de domaines et de modes d'intervention. Cependant depuis 2000, un effort de cohérence a été opéré via les « Objectifs du Millénaire pour le Développement », élaboré par l'Organisation des Nations Unies. Ces objectifs sont au nombre de 8 :

1. Réduire l'extrême pauvreté de moitié (objectif prioritaire).
2. Assurer l'éducation primaire pour tous
3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes.
5. Améliorer la santé maternelle
6. Combattre le sida, le paludisme et les autres épidémies.
7. Assurer un environnement durable
8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

[49] SEVERINO Jean – Michel, DEBRAT Jean – Michel, « Idées reçues sur l'aide au développement », Broché, Paris, 2010.

Malgré leur formulation relativement vague et leur aspect non contraignant pour les Etats, ces objectifs ont pour avantage de fixer un certain cadre commun pour les acteurs impliqués, et de créer une dynamique de suivi régulier de ces grandes thématiques[50].

Concernant les moyens financiers mobilisés pour l'aide au développement, selon l'OCDE, l'APD représentait 119,8 milliards de dollars en 2008, soit 0,3% du revenu national des pays donateurs[51]. L'aide privée, plus difficile à évaluer, représentait quant à elle au minimum 49 milliards de dollars en 2007 selon l'Hudson Institute[52] . Ces montants ne représentent finalement qu'une partie modeste de l'ensemble des transferts financiers à destination des pays en développement, comparés notamment aux montants des investissements directs à l'étranger.

**La question centrale qui se pose ici est celle de l'efficacité de cette aide.** Ces montants, même relativement modestes, ont-ils atteint totalement ou partiellement leur objectif ? L'aide au développement joue-t-elle réellement un rôle dans le développement des pays concernés ? Le débat autour de ce sujet est actuellement très vif, notamment entre économistes spécialistes de l'économie du développement[53].

Ainsi pour William Easterly, co-directeur de l'Institut de Recherche sur le Développement à l'Université de New York, l'ensemble des « efforts » fournis depuis 50 ans dans le domaine de l'aide au développement a mené à un réel échec.

> « La tragédie consiste en ceci que l'Occident, au cours du dernier demi-siècle, a dépensé 2,3 milliards de dollars d'aide au reste de la planète…. Sans parvenir à fournir aux enfants les médicaments à 12 cents qui auraient divisé par deux le nombre de morts de malaria dans le monde. L'Occident a dépensé 2,3 milliards de dollars … sans parvenir à fournir 3 dollars à chaque nouvelle mère pour prévenir 5 millions de morts infantiles (….). Qu'une compassion si bienveillante n'ait pas servi à aider les nécessiteux, c'est tout simplement une tragédie »[54"/>].

William Easterly revient ainsi sur les principaux éléments qui, selon lui, ont conduit à une totale inefficacité de l'aide. Critiquant les « planistes » qui élaborent des programmes ambitieux et généreux sans analyser les conditions concrètes de réussite de ces plans, il appelle à une refonte complète des logiques et mécanismes liés à l'aide au développement.

---

[50] Voir par exemple le site dédié publié par l'ONU, qui contient notamment le « rapport 2010 sur les objectifs du millénaire »: http://www.un.org/fr/millenniumgoals/index.shtml (consultation le 12 août 2010)

[51] Il est important de noter que ces chiffres prennent en compte les allègements de dette des pays en développement, ce qui représente une part non négligeable de ces montants.

[52] In SEVERINO, OP. Cit.

[53] Les principaux ouvrages permettant de percevoir les termes du débat sont les suivants :

- EASTERLY William « Le fardeau de l'homme blanc : L'échec des politiques occidentales d'aide aux pays pauvres », Broché, Paris, 2006
- MOYO Dambisa « L'aide fatale : les ravages d'une aide inutile et de nouvelles solutions pour l'Afrique », Farrar, Strauss and Giroux, 2009
- SEN Amartya, ""Un nouveau modèle économique: Développement, justice, liberté", Odile Jacob, Paris, 2000
- LUCAS Robert, "Lectures on economic growth », Harvard University Press, 2002.

Allant plus loin dans la critique, l'économiste zambienne Dambisa Moyo a publié un ouvrage au titre évocateur : « L'aide fatale : les ravages d'une aide inutile et de nouvelles solutions pour l'Afrique ». Dans cet ouvrage l'auteur relève non seulement l'inefficacité de l'aide au développement, mais induit même l'idée que les effets pervers de celle-ci ont mené dans certains cas à aggraver les situations de pauvreté, de corruption, de famine.

Refusant ces critiques de plus en plus nombreuses, Jean – Michel Severino, ancien directeur général de l'Agence Française de Développement, insiste sur « d'authentiques réussites » de l'aide au développement tels que la forte progression des indicateurs sociaux du continent Africain depuis les années 1990 (à noter que l'auteur précise qu'il « exclue de ces indicateurs l'impact du VIH / SIDA sur les espérances de vie depuis 1990 !), ou le fait que « l'alphabétisme a été réduit de 40% en Afrique au cours des 3 dernières décennies, de même que la mortalité infantile ». Sans nier les difficultés auxquelles cette politique est confrontée, il indique qu' « au total, un plus grand nombre de personnes sont sorties de la pauvreté absolue durant les 50 dernières années qu'au cours de l'ensemble de l'histoire de l'humanité »[55].

**Au sein de ces débats, s'élève depuis les années 2000 une nouvelle voix insistant sur un constat simple : il est quasiment impossible de démontrer l'efficacité ou l'inefficacité de l'aide au développement et des politiques de lutte contre la pauvreté, au vu notamment du manque cruel d'outils permettant d'évaluer l'impact réel des politiques mises en œuvre. C'est en lien direct avec ce constat et celui d'une certaine « déconnection » des sciences économiques avec la réalité de terrain que le concept d'expérimentation sociale va progressivement ré-émerger, portée par une nouvelle génération d'économistes du développement.**

### L'expérimentation promue comme un outil de lutte contre la pauvreté, au secours des politiques d'aide au développement

**L'un des acteurs les plus emblématiques du renouveau de la méthode expérimentale est le Jameel - Poverty Action Lab (J-PAL), un réseau de chercheurs spécialistes en économie du développement.** Créé en 2003 au sein du département d'économie du célèbre Massachussetts Institute of Technology (MIT), le J-PAL a été fondé notamment par Esther Duflo, économiste française initialement formée au sein du département d'économie de l'Ecole Normale Supérieure, avant de rejoindre le MIT. Le réseau a également pour fondateurs deux universitaires indiens : Abhijit Banerjee, auteur de l'ouvrage « Making Aid Work »[56], et Sendhil Mullainathan, professeur d'économie à Harvard et également fondateur du think-thank Ideas42. En 2010, le réseau se compose de 44 chercheurs associés et mène 83 évaluations expérimentales dans 31 pays[57]. Il dispose de trois bureaux régionaux : en Europe (France – Bureau hébergé par l'école d'Economie de Paris), en Amérique Latine (Santiago du Chili) et en Asie du Sud (Inde – Chennai).

[55] SEVERINO Jean – Michel, DEBRAT Jean – Michel, « Idées reçues sur l'aide au développement », Broché, Paris, 2010
[56] BANERJEE Abhijit et Al., "Making Aid Work", Boston review books, MIT press, Avril 2007, 136 pp.
[57] Informations disponibles sur le site du J-PAL : www.povertyactionlab.org (consultation 10 Juin 2010)

Bien qu'issu du monde universitaire et scientifique, **le J-PAL définit sa mission de la manière suivante : « to reduce poverty by ensuring that policy is based on scientific evidence », plaçant ainsi la lutte contre la pauvreté comme la raison première de l'organisation** et le travail scientifique comme un moyen d'atteindre ce but. A certains égards, la lutte contre la pauvreté donne ainsi au J-PAL la posture d'un acteur quasi opérationnel du secteur du développement international, voire de l'action humanitaire. En effet, par la place centrale donnée à l'expérimentation dans ses recherches, celle-ci apparait comme un moyen pour les chercheurs de venir ou revenir à la réalité de terrain, à une démarche empirique entreprise en lien étroit avec les acteurs opérationnels[58] et avec un objectif recentré autour de la lutte contre la pauvreté.

Plus précisément, l'atteinte de cet objectif de réduction de la pauvreté passe nécessairement, selon le J-PAL, par la **méthode d'expérimentation « randomisée », vue comme la seule méthode permettant de réellement identifier les effets propres d'une politique ou d'un dispositif**. Esther Duflo souligne ainsi que « les données non expérimentales, à quelques exceptions près, ne fournissent pas de résultats suffisamment rigoureux pour élaborer des politiques »[59]. La méthode par tirage aléatoire est ainsi élevée au rang de « gold standard », attirant certaines critiques contre cette génération de « randomistas »[60] De plus, le J-PAL développe un argumentaire basé sur les faibles effets des politiques de développement menées depuis un demi-siècle, malgré les milliards de dollars dépensés à cet effet.

Ainsi, depuis sa création, le J-PAL a porté et/ou évalué plus de 250 projets dans une trentaine de pays, en partenariat avec des ONG locales ou internationales, des gouvernements, mais aussi et surtout avec les principaux bailleurs de fonds internationaux, privés ou publics, tels que la Banque Mondiale, la Fondation Bill Gates, l'Agence Française de développement, etc. Ces partenariats avec les bailleurs de fonds, en même temps qu'ils ont donné les moyens aux équipes du J-PAL de développer des projets et des évaluations, auront également permis la forte diffusion de la méthode expérimentale randomisée, étant donnée la position dominante de ces acteurs dans les dynamiques de développement.
**Les projets développés relèvent souvent de « micro-actions », développées à l'échelle locale, destinées à être ensuite généralisées en fonction de leurs résultats**. Pour exemple, à partir de la question « comment améliorer l'éducation dans les pays en voie de développement ? », les équipes de chercheurs en partenariat avec des organisations de développement vont développer une série de projets expérimentaux basé sur des hypothèses diverses : augmentation du nombre d'enseignants, gratuité des livres, subventions pour les cantines scolaires, système de vérification de la présence des

[58] Voir les deux articles de Ludovic Lamant publiés par Médiapart : « Crise : la grande faillite des économistes », 17 Octobre 2008, http://www.mediapart.fr/journal/economie/171008/crise-la-grande-faillite-des-economistes (consulté le 5 août 2010); Et « La méthode expérimentale au cœur des controverses », 11 janvier 2010. http://www.mediapart.fr/journal/france/110110/la-methode-experimentale-au-coeur-des-controverses (consulté le 5 août 2010)
[59] DUFLO Esther, « Expérience, science et lutte contre la pauvreté », Coll. Leçons inaugurales du Collège de France, Paris, Fayard, 2009
[60] Voir notamment les critiques déjà citées de Angus DEATON, dont l'un des articles est disponible à l'adresse suivante :http://www.princeton.edu/~deaton/downloads/Evidence_Based_aid_must_not_become.pdf (consulté le 12 août 2010), ainsi que l'article de presse de Antoine Bozio « La révolution des randomistas », publié le 10 janvier 2009 sur le blog www.ecopublix.eu (consulté le 5 août 2010)

professeurs. Toutes ces expériences vont ensuite être évaluées sur la base de critères communs, touchant notamment à l'acquisition réelle de savoir ou à l'insertion professionnelle des enfants. Partant de cette dynamique « bottom up », la généralisation peut ensuite prendre la forme idéalement d'une généralisation institutionnalisée (Scaling Up), soit d'une réplication dans certains territoires (Scaling Out).

La forte influence du mouvement initié – entre autres – par le Poverty Action Lab est aujourd'hui indéniable, en témoignent notamment les nombreux prix prestigieux reçus par ses membres[61] et la large diffusion de la méthode randomisée tant dans les pays en voie de développement que ceux dit développés (dont la France). Il semble que cette reconnaissance puise ses sources à la fois dans le renouveau scientifique induit par ces méthodes, mais aussi dans l'aspect très concret, opérationnel et « humain » que cette méthode donne à la science économique notamment.

D'autres acteurs sont également aujourd'hui très impliqués dans la promotion de l'expérimentation, notamment la Banque Mondiale qui utilise de plus en plus la méthode expérimentale dans l'évaluation des projets qu'elle met en œuvre ou qu'elle finance : ainsi selon Esther Duflo en 2008 « à la Banque Mondiale, pour le continent Africain, on pouvait recenser 67 évaluations par assignation aléatoire sur les 89 programmes d'évaluation en cours »[62]. Par ailleurs, il semble que le mouvement commence également à toucher le monde des Organisations Non Gouvernementales (ONG) internationales, certes poussées en cela par les bailleurs de fonds, mais aussi parce qu'elles se heurtent de plus en plus aux enjeux d'évaluation de leurs programmes, et enjeux de généralisation de projets pilotes très nombreux, mais rarement suivis de généralisation. Ainsi, un rapport du Center For Global Development pointe le fait que « Les évaluations d'impact sont la pièce manquante du puzzle permettant d'identifier les initiatives jouant un rôle réel dans la situation sociale, en comparant avec la situation qui aurait eu lieu sans ces initiatives »[63]. De même dans une étude publiée en 2002, le Bureau International du Travail indiquait que sur une palette de 127 études concernant 258 projets de santé communautaire, seulement deux de ces études étaient en mesure de donner des éléments probants d'impact de ces projets sur l'accès aux services de santé. Si la plupart des ONG, poussées en cela par les bailleurs de fonds, sont de plus en plus conscientes de ce « vide évaluatif », il semble qu'il ne puisse se combler qu'à travers de nouvelles alliances avec le monde scientifique, ce que recommande également le J-PAL.

**L'un des résultats à retenir de ces dynamiques dans le champ de l'économie du développement est la forte interpénétration entre les notions d'expérimentation sociale et de lutte contre la pauvreté**. Ceci modifie considérablement les représentations qui pouvaient exister auparavant et qui limitaient l'expérimentation à une méthodologie de conduite de l'action publique. Nous pouvons donc conclure à une forme de rupture dans

[61] Esther Duflo a notamment reçu en 2010 la médaille John Bates Clark, souvent considérée comme une étape vers le prix Nobel d'économie.
[62] BANERJEE A., DUFLO, E. "The experimental Approach to Development Economics", Annual Review of Economics N°1, 2009 ; Voir également le site de la Banque mondiale www.worldbank.org, et la liste des documents - projets et des rapports présentant des expérimentations dans des domaines extrêmement variés.
[63] SAVEDOFF William, LEVINE Ruth, BIRSDALL Nancy, "Will we ever learn? Improving Lives through Impact evaluation", Center for Global Development, Mai 2006.
http://www.cgdev.org/content/publications/detail/7973

cette nouvelle alliance entre les enjeux de réduction de la pauvreté et ceux de l'expérimentation sociale.

Cependant, cette rupture pourrait n'être que relative. En effet, il semble que si l'expérimentation sociale prend une nouvelle dimension depuis quelques années, la cause tient aussi au fait que cette méthodologie semble s'ancrer parfaitement dans la perception dominante de l'action publique, sur laquelle il convient à présent de se pencher.

### b. Deuxième facteur facilitant l'émergence de l'expérimentation : une approche qui correspond et renforce les nouvelles normes et valeurs dominantes attachées à l'action publique.

L'émergence et la large diffusion d'une méthodologie telle que celle de l'expérimentation sociale s'inscrit toujours dans un contexte historique, une configuration d'acteurs, mais aussi dans un corpus idéologique qui lui donne un certain cadre. C'est ce cadre qu'il convient à présent de décrire, en nous penchant notamment sur la notion de référentiel global et son influence dans le contenu même de l'approche expérimentale.

#### Le terreau sur lequel s'ancre l'expérimentation : référentiel de marché et New Public Management

**L'expérimentation dans le sillage du référentiel de marché**

Le concept de « référentiel de politiques publiques » élaboré par Muller et Jobert[64]permet d'introduire dans notre analyse une indispensable dimension cognitive et normative, soulignant le rôle des idées dans les politiques et l'action publiques[65]. Cette approche cherche à démontrer que l'action publique s'élabore au sein de différents cadres (« frames ») constituant l'univers cognitif des acteurs et présentant une certaine stabilité dans le temps. Ainsi, la notion de « référentiel » renvoie à une vision du monde, une représentation commune de la réalité. Les auteurs distinguent deux niveaux de référentiel[66] :

- Le **référentiel global** est une « représentation générale autour de laquelle vont s'ordonner et se hiérarchiser les différentes représentations sectorielles (…) et constituée d'un ensemble de valeurs fondamentales, constituant les croyances de base d'une société, ainsi que de normes qui permettent de choisir entre des conduites ». Il permet également de baliser les controverses et des conflits intervenant entre acteurs.
- Le **référentiel sectoriel** est une représentation attachée à un secteur, une discipline, une profession et en balise les frontières. Comme le référentiel global, le référentiel sectoriel est un construit social dont la cohérence n'est jamais parfaite mais qui permet de distinguer les conceptions dominantes.

[64] JOBERT Bruno et MULLER Pierre, « L'Etat en action. Politiques publiques et corporatisme », Paris : PUF, 1987
[65] Cette approche ne pouvant être développée dans ce document, l'on se référera utilement aux ouvrages suivants : MULLER Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », Revue française de science politique, vol 50., n°2, 2000, p.189-208
[66] Une présentation claire et synthétique est contenue dans l'ouvrage de Pierre MULLER « Les Politiques Publiques » Paris, PUF, Que Sais-je ?, 7ème éd., 2008, 128 P.

Concernant l'actuel référentiel global des politiques publiques, de nombreux auteurs dont Jobert[67] ou Muller le qualifient de référentiel de marché, ou référentiel néolibéral porteur de nouvelles normes de pour l'action publique, en rupture avec le précédent référentiel qualifié de référentiel de modernisation, qui avait émergé après guerre et était marqué par les thèses keynésienne[68].

Selon Muller, le référentiel de marché s'appuie sur trois transformations majeures dans la perception de l'action publique et dans les normes politiques[69] :

- Une **redéfinition de la frontière entre public et privé**, avec un recentrage du rôle de l'Etat sur des fonctions de régulation économique et sociale, au détriment de certaines prestations de service qui s'étaient développées après guerre. Plus généralement « les modes de gestion privés tendent à être érigés en modèles pour le gestion publique, avec pour objectif affirmé d'améliorer la qualité et surtout l'efficience des politiques publiques ».
- **Une ré - articulation du social et de l'économique**, marquée par l'exigence d'une limitation des dépenses publiques dans le domaine social. Cette transformation est directement liée au changement de paradigme économique (passage du paradigme keynésien au paradigme néolibéral). Bruno Palier note ainsi que cette transformation a pour conséquence l'adaptation des systèmes de protection sociale à une politique de l'offre et non plus de la demande et de mettre l'Etat – providence au service de la compétitivité économique[70].
- **Une nouvelle transaction entre le centre et la périphérie,** avec une réorganisation et une complexification des champs de compétences entre les différentes échelles de l'action publique. Cette transformation est notamment visible au travers de la montée de nouveaux lieux de décision politique (institutions régionales notamment, telles que l'Union Européenne, mais aussi territoriales avec la montée en puissance des régions) mais aussi l'émergence de nouveaux acteurs (réseaux d'entreprises et financiers, institutions internationales telles que le FMI ou la Banque mondiale, les réseaux de la société civile, les réseaux scientifiques) qui participent de plus en plus activement à la construction de matrices cognitives globales. Dans certains cas, cette dynamique peut également mener à l'ouverture à la concurrence de services publics. Il s'agit donc selon Muller d'une transformation majeure qui concerne « la capacité de l'Etat Nation à constituer le lieu du global »[71]

Il est ainsi particulièrement éclairant de replacer l'émergence de l'expérimentation sociale dans cette perspective cognitive. Il apparait en effet que sous le simple outil méthodologique devant garantir une certaine neutralité scientifique transparaissent au

[67] JOBERT Bruno (dir.), « Le tournant néolibéral en Europe », Revue française de science politique, vol. 45, n° 5, 1995, pp. 879-881.
[68] Muller mentionne par ailleurs qu'il est « encore trop tôt pour que la crise de 2008 constitue, tout comme l'a été la crise de 1929, la première étape de la mise en place d'un référentiel global qui redéfinirait la place du marché par rapport à d'autres exigences écologiques et sociales ». In MULLER Pierre, « Les Politiques Publiques », Paris, PUF, Que Sais-je ?, 7ème éd., 2008, 128 P.
[69] MULLER Pierre, « Les Politiques Publiques », Paris, PUF, Que Sais-je ?, 7ème éd., 2008, 128 P.
[70] PALIER Bruno, « Gouverner la sécurité sociale », Paris, PUF 2002
[71] Ibid.

moins trois éléments directement liés au référentiel de marché tel que décrit par les auteurs :

- **L'expérimentation sociale remet en partie en cause la capacité de l'Etat à identifier les solutions adéquates aux problèmes de la société civile**, et valorise fortement le rôle d'autres acteurs – experts que sont notamment les chercheurs et universitaires, les organisations de la société civile et l'individu usager des politiques publiques (voir les notions de « bonne gouvernance » et d'innovation sociale, abordées plus bas dans ce document).
- **L'expérimentation sociale est orientée vers une limitation des dépenses publiques dans le domaine social,** objectif présenté sous la forme d'une meilleure « performance » de l'action publique et d'une allocation des ressources ciblée vers « ce qui marche ». Ceci relève également d'une vision de l'Etat comme ne devant intervenir qu'à la marge, et de manière très ciblée, sur la question sociale.
- **L'expérimentation sociale rejoint le paradigme néolibéral de l'individu rationnel,** en basant sa méthodologie sur la *réplicabilité* et l'automaticité des attitudes individuelles, en réaction à des stimuli d'ordres divers. L'expérimentation consiste donc notamment à analyser les ressorts de ce choix et à influer celui-ci de manière à atteindre les objectifs fixés (retour à l'emploi, présence à l'école, etc.….).

**L'expérimentation sociale, un outil au service du Nouveau Management Public ?**

Né dans les années 80, d'abord au Royaume-Uni, et en Nouvelle-Zélande, le Nouveau Management Public (NMP) [72] est un concept qui puise ses fondements dans de nombreux courants de pensée (courant néo-classique, théorie des organisations, théorie des droits de la propriété, etc…)[73] mais qui reste très influencé par le référentiel de marché. Il est en effet élaboré sur la base de fortes critiques du secteur public : inefficacité, rigidité, coût trop élevé, résistance à l'innovation, centralisation trop forte, seraient à l'origine d'une faible qualité des services rendus par l'administration. Dès lors, le concept du NMP propose une « modernisation » du secteur public basée en grande partie sur la transposition à l'administration des méthodes du secteur privé, sur cinq fonctions principales[74] :

- Renforcement de la **dimension stratégique** des administrations: introduction de modes de gestion par les résultats et de la planification stratégique ; Mise en place de partenariats publics / privés ; Déconcentration et / ou décentralisation ; Généralisation de l'évaluation, Simplification des formalités administratives, etc.

[72] Pour une présentation succincte du Nouveau Management Public, voir notamment AMAR Anne et BERTHIER Ludovic, « Le Nouveau Management Public : Avantages et Limites », revue du RECEMAP, Décembre 2007. Pour une analyse plus approfondie, voir :

- POLLITT Christopher and BOUCKAERT Geert « Public Management Reform: A Comparative Analysis », Oxford University Press, 2000.
- MONKS Joost , « La nouvelle gestion publique : boîte à outils ou changement paradigmatique ? », in HUFTY M. (éds), « La pensée comptable : État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique », PUF et les nouveaux Cahiers de l'IUED, Paris et Genève, pp. 77-90., 1998

[73] AMAR et BERTHIER, op.cit.

[74] La liste ci-dessous est tirée d'un tableau de AMAR et BERTHIER, Op. Cit., inspiré de plusieurs recherches notamment celles de Pollit et Bouckaert (2000), Laufer et Burlaud (1980), Gruening (2001)

- Amélioration de la **gestion financière** : réduction des déficits, recours au Marché financier volatile pour les emprunts et les placements, budgétisation par programmes, plus grande transparence de la comptabilité (ex : mise en place d'une comptabilité analytique)
- Développement de la **fonction marketing** : généralisation du marketing public (consultations, enquêtes, sondages…), introduction des nouvelles technologies de l'information et de la communication en externe.
- Modernisation de la gestion des **ressources humaines** : réduction des effectifs, responsabilisation et motivation des fonctionnaires (individualisation relative des rémunérations, primes au rendement, etc.), développement de la participation.

A travers ces divers objectifs assignés au secteur public, se dessine l'ambition d'une administration plus performante, portée par le principe de « value for money », et celui de rationalité budgétaire mais aussi managériale.
**En ce sens, la méthodologie de l'expérimentation sociale apparait clairement comme un outil correspondant parfaitement aux objectifs et méthodes fixés par le Nouveau Management Public, lui permettant ainsi de se diffuser également dans la sphère de l'action sociale.** En effet, en proposant de conditionner la mise en œuvre de nouveaux dispositifs à l'évaluation ex-ante de leur impact et de leur coût, l'expérimentation sociale entend introduire ces notion de performance, de *redevabilité* et de rationalité au cœur des politiques sociales et de lutte contre la pauvreté. Ainsi Abhijit Banerjee , l'un des fondateurs du Poverty Action Lab, appelle –t-il de ces vœux la diffusion d'une « culture de la preuve » au sein de la sphère politique (« culture of evidence-based development policymaking»)[75]
**L'expérimentation sociale promeut donc un modèle de « décision politique rationnelle »** basée sur des éléments objectivables et chiffrés, devant fonder la décision politique de manière efficace et transparente. Un exemple très concret se trouve dans l'habitude prise, dans les rapports d'évaluation d'expérimentation, de structurer le titre autour de la formule : « evidence from a field randomized experiment in …. ».

Cette vision de la rationalité de la décision politique, très présente dans le NPM, va à l'encontre de nombreuses recherches dans le domaine de l'analyse des politiques publiques. Herbert Simon, a ainsi formulé le concept de « rationalité limitée » (« Bounded Rationality ») qui constitue le cœur de sa pensée et aura été à l'origine de nombreux développements scientifiques. Sans nier l'existence d'une certaine dose de rationalité, Simon insiste sur les limites de celles-ci à l'aune de la complexité de la sphère politique.

> « Aucun acteur politique n'est en mesure de balayer l'ensemble du champ d'information, pour des raisons qui tiennent à la fois à ses capacités cognitives et à la structure du système d'information (…). Dans ces conditions, la réalité des processus de décision est très éloignée du modèle de la décision rationnelle » (…) « Les acteurs sont incapables de mettre en œuvre la rationalité synoptique qui consisterait à évaluer en même temps les différents cas de figure » [76]

[75] BANERJEE Abhijit, " Making Aid Work – How to fight global poverty effectively", MIT Press, Cambridge, 2007
[76]. SIMON Herbert, « Administrative Behavior. A Study of Decision Making Processes in Administrative Organizations », New York, Free Press, 1957, in MULLER, "Les Politiques Publiques", op. cit

Dans la même logique, Patrick Hassenteufel insiste sur le fait que les politiques publiques sont des construits polymorphes, des agrégations d'éléments très divers et parfois divergents, qui ici encore limitent la rationalité des décisions et des politiques elles mêmes. Ainsi, au-delà de la circulation imparfaite de l'information, l'auteur insiste sur le fait que la décision politique « relève d'un processus long et complexe, mettant en interaction des acteurs aux représentations en partie divergentes » et que de surcroit « ce processus est contraint par des éléments extérieurs aux acteurs » « les politiques publiques actuelles correspondent donc à des « produits hybrides, mêlant non seulement des logiques externes (convergentes) et des internes (divergentes), mais aussi des composants a priori contradictoires (en particulier l'étatisation et la libéralisation) ainsi que des éléments préexistants et des éléments nouveaux »[77].

Ainsi donc, vue sous l'angle cognitif, l'expérimentation sociale est un construit social révélateur d'un environnement de pensée fortement marqué par le référentiel de marché, dans lequel il s'inscrit. Cependant, et même si celle ci nous semble structurante, **il est important de noter que cette vision relativement cohérente du monde n'est pas un ensemble parfait et uniforme**. Elle autorise en effet les conflits entre acteurs, notamment dans la définition ou la révision des approches et des normes qui structurent le champ. De plus, il n'est aucunement dans notre intention d'affirmer que les porteurs de l'expérimentation sociale auraient un « agenda caché » de diffusion du modèle néolibéral au sein notamment des pays en développement. Cependant et en s'inspirant de la sociologie politique, il s'agit de démontrer que cette méthodologie n'a pas émergé du vide, mais s'inscrit dans un ensemble de normes et de valeurs présentes de manière diffuse et transversale dans le champs social, politique, économique.

### L'expérimentation, garante des principes de « Bonne Gouvernance » ?

L'un des objectifs affichés par les tenants de l'expérimentation sociale est que les dispositifs expérimentaux soient portés et mis en œuvre par un ensemble d'acteurs très divers, travaillant habituellement de manière relativement cloisonnée. Ceci touche directement à la notion de « Bonne Gouvernance », concept parfois un peu fourre - tout mais qui structure profondément le référentiel global des politiques publiques françaises, européennes et internationales[78].

Nous pouvons ici retenir deux définitions de la notion de gouvernance :

- Dans son avis de 2009, la Commission Générale de Terminologie et de Néologie définit la gouvernance comme la « manière de concevoir et d'exercer l'autorité à la tête d'une entreprise, d'une organisation, d'un État ». Il est par ailleurs précisé que « la gouvernance s'apprécie non seulement en tenant compte du degré d'organisation et d'efficience, mais aussi et surtout d'après des critères tels que la transparence, la participation, et le partage des responsabilités »[79].

[77] HASSENTEUFEL Patrick, « Sociologie politique : L'action publique », Paris, Armand Colin, 2008, p.75 et 266
[78] La notion de gouvernance est notamment omniprésente dans les politiques de coopération et de développement. Voir notamment LEISINGER Klaus M.,
[79] Avis de la Commission générale de terminologie et de néologie, publié au Journal officiel du 22 avril 2009, relatif au Vocabulaire général (liste de termes, expressions et définitions adoptés)

- Dans son Livre Blanc sur la Gouvernance Européenne de 2001, la Commission Européenne retient cinq critères similaires à ceux mentionnés plus haut : ouverture, participation, responsabilité, efficacité, cohérence, qui renforcent les critères fondamentaux de proportionnalité et de subsidiarité[80]. Au-delà, la Commission insiste sur le fait que ces principes « ne peuvent pas être mis en pratique par des actions séparées. Les politiques ne peuvent plus être efficaces si elles ne sont pas élaborées, mises en œuvre et appliquées d'une manière plus participative ».

La plupart des définitions insistent ainsi sur la dimension participative de la gouvernance, sur l'implication d'un large ensemble d'acteurs dans la définition, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques publiques. Selon Bernard Perret, cette émergence forte de la notion de gouvernance est liée au fait que dans les sociétés complexes contemporaines, « le gouvernement en tant que fonction objectivement observée n'est plus assignable aux seules instances de pouvoir démocratiquement désignées à cet effet ». Le gouvernement de la chose publique se base donc sur « l'activité conjointe d'une multitude d'organismes, d'institutions, et de mécanismes juridiques »[81].

Comme le note également Bernard Perret, l'évaluation des politiques publiques joue un rôle fondamental dans cette notion de gouvernance, et offre une réponse aux enjeux de participation, partage d'information et de décision, mobilisation des énergies, etc.

Plus encore, l'expérimentation sociale ancre les principes de bonne gouvernance dès les phases de diagnostic et d'élaboration des hypothèses, c'est-à-dire en amont de la politique publique proprement dite. En effet, le fait d'intégrer à l'expérimentation une phase d'évaluation permet aux divers acteurs d'intervenir de manière « ex-ante », afin d'infléchir dans les décisions prises, les choix opérés, etc…. Ainsi, dans le rapport précité « La nouvelle Equation sociale », la commission Familles, Vulnérabilité, Pauvreté, fait dans sa résolution n°13 le constat suivant :

> « L'Etat ne dispose plus, au niveau national, du monopole de l'action publique et de l'ensemble des leviers. Mais il a encore tendance à se comporter comme si tel était le cas. Trop souvent encore, des plans ou des programmes sont élaborés en supposant que les autres acteurs vont s'y joindre, sans que leur implication ait été prévue à la phase initiale.»[82]

L'expérimentation sociale apparait donc comme un moyen de garantir une implication optimale de l'ensemble des acteurs, en leur donnant l'opportunité d'agir à chaque étape du processus d'élaboration de la politique publique ou du dispositif visé. Elle doit ainsi permettre à chaque acteur de jouer son rôle, et notamment:

- Permettre aux élus locaux une meilleure analyse des problèmes et un choix plus éclairé dans les solutions.

---

[80] La Gouvernance Européenne : Livre Blanc, Commission Européenne, Juillet 2001. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001_0428fr01.pdf (consulté le 5 août 2010)
[81] PERRET Bernard, « L'évaluation des politiques publiques », Editions la Découverte, Paris 2008 (Réédition)
[82] Commission Familles, Vulnérabilité, Pauvreté « Au possible nous sommes tenus. La nouvelle Equation Sociale – 15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants », avril 2005. Résolution N°13 : Audace, innovation, expérimentation : les mots clefs de l'action publique.

- Donner aux administrations locales le temps de l'adaptation et un rôle dans l'élaboration des outils de mise en œuvre.
- Donner aux usagers l'espace nécessaire pour faire entendre leur voix, exprimer leurs craintes et leurs contraintes.

Deux autres familles d'acteurs jouent un rôle substantiel dans la bonne gouvernance :

- Les chercheurs et scientifiques, qui alimentent les décisions publiques, participent à l'évaluation ou au suivi, proposent des grilles de lecture, des solutions nouvelles. Ce groupe d'acteur se situerait plus dans une posture de facilitation, d'interface entre acteurs.
- Les éventuels financeurs autres que l'Etat, en particulier les entreprises privées et les organisations internationales (Union Européenne notamment).

Ainsi donc, du moins dans son principe, l'expérimentation doit permettre une mise en œuvre effective des principales dimensions de la Bonne Gouvernance, en favorisant une implication réelle de chaque famille d'acteurs dans l'élaboration, la conduite et l'évaluation des politiques publiques. Cependant, comme nous aurons l'occasion de l'aborder plus loin, l'application concrète de ces principes peut parfois se heurter à de fortes contraintes.

**Conclusion du Chapitre I**

A travers ces diverses définitions et analyses, l'objet « expérimentation sociale » apparait donc de manière protéiforme, à la fois approche scientifique et instrument politique, reflet d'une certaine vision du monde. Mais l'expérimentation sociale ne saurait se réduire à un concept unique et relativement rigide, qui pourrait être appliqué de façon uniforme dans les divers pays du globe. En effet, la mise en œuvre d'expérimentations sociales dans les contextes nationaux interroge notamment les cadres juridiques et institutionnels en place, ainsi que les relations entre acteurs.
Comme nous allons le voir à présent, l'exemple du contexte français est particulièrement éclairant, celui-ci semblant originellement construit sur des logiques éloignées de l'approche expérimentale. Pourtant, de récentes évolutions notamment constitutionnelles, législatives, culturelles, ont fait profondément évoluer le cadre dans lequel peuvent s'inscrire les expérimentations.

# CHAPITRE II. Expérimenter en France : le progressif assouplissement des barrières juridiques, politiques et scientifiques

*Comme nous l'avons vu précédemment, l'expérimentation sociale et la méthode randomisée se sont d'abord développées dans un environnement « anglo-saxon » (Etats-Unis, Royaume-Uni) ou dans le cadre de projets de développement dans les pays du Sud. Leur dissémination en France sera en effet beaucoup plus tardive, puisque ce n'est que dans les années 2000 que des dispositifs assimilables aux expérimentations randomisées seront appliqués dans l'Hexagone. Avant cette évolution, une importante révision des cadres juridiques et institutionnels aura été nécessaire (1). Mais ici encore, il convient de ne pas se limiter aux aspects techniques et juridiques : il semble en effet que cette apparition progressive des expérimentations sociales en France soit également liée à de profondes évolutions dans les champs scientifiques et politiques, sur des dynamiques proches de celles observables au niveau international (2).*

## 1. De fortes contraintes législatives et institutionnelles, progressivement assouplies[83]

*L'environnement juridique et législatif français, traditionnellement peu permissif à l'expérimentation (II.1.a.), a fortement évolué à la faveur de phénomènes culturels, scientifiques, politiques, convergents (II.1.b.)*

### a. Un cadre de départ peu favorable : centralisation et principe d'égalité devant la loi

La question de l'encadrement légal et juridique de l'expérimentation est fondamentale, et se révèle extrêmement plus complexe qu'il n'y parait de prime abord. En effet, du point de vue légal le fait d'expérimenter une mesure sur une portion seulement du territoire constitue de fait une dérogation au droit commun, et donc une **rupture du principe d'égalité qui fonde le système juridique français**. Gwénaëlle Calves indique ainsi que l'expérimentation « organise délibérément une inégalité devant la règle de droit », en faisant coexister deux normes différentes pour des publics aux situations similaires[84]. Outre les problèmes d'ordre juridique que soulève cette situation d'inégalité, elle pose également des questions éthiques telles que présentée dans la première partie de ce document (I.1.d.). Comment justifier, en effet, la mise en œuvre de dispositifs par lesquels deux individus aux besoins et situations similaires n'auraient pas accès aux mêmes services ou aux mêmes avantages ?

Cette limite est également renforcée par **l'organisation institutionnelle française** : Comme le note le député Emile Blessig dans son rapport de 2001, « la Constitution de 1958, tout en reconnaissant le principe de libre administration des collectivités locales, s'inscrit dans le prolongement des régimes précédents en confortant une organisation institutionnelle caractérisée par l'existence d'un Etat unitaire et centralisé. Cette organisation

[83] Sur ces aspects, on consultera utilement le dossier de la Documentation française consacré au lien entre décentralisation et expérimentations locales, qui rassemble un ensemble de textes dont plusieurs seront cités ici : BŒUF Jean-Luc (dir.), « Décentralisation et expérimentations locales », Problèmes politiques et sociaux, n° 895, décembre 2003.

[84] CAVES Gwenaëlle, université de Cergy Pontoise, Intervention lors du « Colloque sur les expérimentations pour les politiques publiques de l'emploi et de la formation », 22 et 23 mai 2008.

implique l'application uniforme des lois et règlements sur notre territoire, ainsi que le caractère subordonné des actes des collectivités locales»[85].

En sus de ces barrières, nous pouvons également avancer l'idée que l'expérimentation comme phase du processus de production législative et juridique **va à l'encontre de la « culture juridique » française et des principes entourant la production législative ou réglementaire** : il semble en effet que la conception même du processus de production législative en France soit très éloignée de la méthode « par tâtonnement » que suppose la logique expérimentale. Contrairement au système du « common law » anglo-saxon, quasi-entièrement basé sur la jurisprudence et marqué par la casuistique (décision basée sur des cas concrets similaires plutôt que sur des codes immuables), le système français est marqué par un attachement à la règle commune, dont la Constitution est l'exemple le plus fort[86]. Ainsi donc l'approche expérimentale semble aller à l'encontre de la tradition juridique latine en inversant le mécanisme de production législative et en proposant des dérogations temporaires à la règle commune. A l'inverse, ceci pourrait expliquer pourquoi l'expérimentation s'est d'abord développée dans les pays anglo–saxon, dont la tradition juridique s'accorde plus avec les principes attachés à l'approche expérimentale.

### b. L'évolution du cadre législatif : le tournant de 2003 et ses suites

#### De rares expérimentations avant 2003

Dans ce contexte peu favorable, un nombre très réduit d'expérimentations (telle que définie plus haut) ont été menées avant 2003[87] ; Elles ne concernaient que très peu le champ social. Ainsi en 1964 fut mise en œuvre une expérimentation portant sur la nouvelle organisation des services de l'Etat dans les Départements et les régions[88]. A noter que cette expérimentation portait sur des circonscriptions administratives de l'Etat (Départements de Corrèze, Eure, Seine Maritime, Vienne et Isère), et n'avait pas d'incidences directes sur les usagers.
Autre exemple, souvent cité, l'expérimentation concernant la régionalisation des transports ferroviaires, prévue par la loi du 13 février 1997 portant création du Réseau ferré de France, puis généralisée par la loi SRU (loi Solidarité et Renouvèlement Urbain ») du 13 décembre 2000[89]. L'expérimentation avait porté sur six régions volontaires, rejointes par une septième en 1999, et aura notamment permis d'anticiper certains problèmes liés au transferts de compétences, et d'identifier les meilleures configuration en termes de systèmes d'acteurs[90].

---

[85] BLESSIG Emile, « Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi constitutionnelle (N°2278) tendant à introduire dans la Constitution un droit à l'expérimentation pour les collectivités locales

[86] Sur les différences entre les systèmes juridiques, voir notamment FAIRGRIEVE Duncan et WATT Horatia Muir, « Common Law et tradition civiliste : convergence ou concurrence ? », Droit et Justice, P.U.F.,Paris, 2006, et LEGRAND Pierre, « Introduction au Common Law », La découverte, Paris, 2008.

[87] MOREAU Jacques « De l'expérimentation », JCP – La semaine juridique Administrations et collectivités territoriales N°3, Octobre 2002, pp.98-99

[88] Pour voir la réforme qui fit suite aux expérimentations : Voir JO du 20 mars 1964, Décrets n°64-250 et 64-251 du 14 mars 1964.

[89] « La régionalisation des transports ferroviaires : enseignements de l'expérimentation et perspectives », Rapport d'études CERTU / université Lumière Lyon II, 2001.

[90] Ibid.

Diverses autres expérimentations ont eu lieu dans des domaines divers, telle que la prestation dépendance, la décentralisation culturelle en Nord –Pas-de-Calais, la gestion de fonds européens en Alsace[91]
Il est à noter que le plus souvent, ces « expérimentations » sont plus assimilables à des phases de lancement de dispositifs ou à des tests isolés qu'à des expérimentations sociales au sens où nous l'entendons dans le cadre de ce document. Les protocoles semblent en effet éloignés des protocoles expérimentaux classiques, le tirage aléatoire n'est pas ou peu utilisé, et il n'existe même que rarement des principes de comparaison avancée. Cependant, ces expériences pilotes ont souvent eu pour avantage d'identifier obstacles et contraintes dans la mise en œuvre de nouvelles politiques, et de créer des synergies essentielles entre acteurs locaux. Se basant sur les leçons de l'expérimentation autour de la prestation dépendance, Claude Martin relève ainsi que «l'apport essentiel de l'expérimentation a résidé dans l'apprentissage collectif réalisé par les opérateurs de terrain, les acteurs des procédures, qui ont conçu conjointement les modes d'action, arbitré, débattu et stabilisé leurs pratiques »[92].

### L'expérimentation dans les bagages de l'acte II de la décentralisation : la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et la loi organique du 1er août 2003

C'est en effet la **loi constitutionnelle du 28 mars 2003 dite Loi de Décentralisation 2[93] »** qui inscrit dans la Constitution la possibilité d'expérimentation dans deux articles distincts : L'article 37-1 autorise la loi ou le règlement à comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental ; L'article 72 alinéa 4 confirme cette possibilité « sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti ».
Selon Serge Regourd[94], ces dispositions relatives à l'expérimentation constituent l'un des principaux « points de rupture » contenus dans la réforme du système français de décentralisation. Selon lui le droit à l'expérimentation constitue, précisément, une rupture dans l'application du principe d'uniformité selon lequel toutes les collectivités au sein d'une même catégorie (régions, Départements, communes) disposaient des mêmes compétences, des mêmes modes d'organisation et de fonctionnement. Il signifie que certaines régions, certains Départements, certaines villes… pourront à titre expérimental exercer des compétences ne relevant pas des attributions normales et générales de leur catégorie. Durant la période d'expérimentation, l'unité sera donc niée.
La loi organique du 1er août 2003, intégrée au code général des collectivités locales[95], établi de manière plus précise les conditions de l'expérimentation, et l'encadre de manière relativement contraignante, ce qui limite finalement la place donnée aux décisions décentralisées (cf. infra).

---

[91] Voir le dossier de la documentation française, qui compile des rapports et documents traitant de ces diverses expériences : BŒUF Jean-Luc (dir.), « Décentralisation et expérimentations locales », Problèmes politiques et sociaux, n° 895, Documentation Française, décembre 2003
[92] MARTIN Claude, « atouts et limites de l'expérimentation : l'exemple de la prestation dépendance », Revue française des affaires sociales, Janvier – mars 2000, pp49 -52, 57.
[93] Loi organique n° 2003-704 du 1er août 2003, dite de « décentralisation 2 », article 37-1 et article 72, alinéa 4.
[94] REGOURD Serge, professeur de droit public à l'Université des sciences sociales de Toulouse, « La réforme de la décentralisation 2003 – 2007 », Dossier de la Documentation Française, Février 2007 (entretien réalisé en Janvier 2003).
[95] Voir les articles L.O. 1113-1, L.O. 1113-7 et L.O. 5111-5 du Code général des Collectivités territoriales

### Illustration à travers trois principales expérimentations basées sur les lois de 2003

A la suite des lois de 2003, plusieurs dispositifs expérimentaux ont été élaborés, dont nous pouvons en retenir trois principaux, dont deux portent sur la problématique du retour à l'emploi :

**Une première expérimentation sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi**

Mise en place en 2007 cette expérimentation consistait à identifier la ou les meilleures formes d'accompagnement des demandeurs d'emploi : 200 000 demandeurs d'emploi furent répartis au hasard dans trois groupes : l'un suivi par les méthodes classiques de l'ANPE, l'un par des opérateurs privés de placement (OPP) et le dernier groupe par un programme renforcé et personnalisé de l'ANPE. Les résultats de l'évaluation démontrèrent une meilleure performance de ce dernier type d'accompagnement[96].

**L'expérimentation du Revenu de Solidarité Active (rSa)**

C'est toutefois l'expérimentation du dispositif de Revenu de Solidarité Active (rSa) qui eu le retentissement le plus important : lancé en Novembre 2007 le processus a concerné au total 33 Départements, sur des territoires comprenant plus de 111 000 allocataires du RMI et 20 000 allocataires de l'API[97]. Il a débouché sur une loi de « généralisation du rSa » parue en décembre 2008, et une application effective en juin 2009. Ce processus aura ainsi représenté la première initiative expérimentale d'envergure, basé sur un dispositif destiné dès l'origine à être mis en place de manière généralisée sur le territoire (Scaling – Up, cf. partie I.1.c.).

Cependant, plusieurs critiques se sont faites jour pendant et après cette phase expérimentale, dont nous pouvons retenir quatre aspects principaux :

- Une période d'expérimentation trop courte, ne permettant pas de réunir les conditions d'une réelle évaluation. En effet, l'expérimentation aura été menée sur un peu plus d'un an, au lieu des trois ans prévus à l'origine[98]. Selon François Bourguignon (directeur de l'Ecole d'économie de Paris et président du comité d'évaluation des expérimentations du RSA) « la généralisation du RSA et les conditions de cette généralisation ont été décidées bien trop tôt dans le processus d'expérimentation. Beaucoup de points auraient pu être éclaircis avec le temps, aidant ainsi à améliorer le dispositif finalement adopté»[99].

---

[96] Pour plus de détails, voir notamment le rapport de la DARES : « Les expérimentations d'accompagnement renforcé de l'UNEDIC et de l'ANPE : contenu des accompagnements et opinion des bénéficiaires », Premières Synthèses N° 41.2, Octobre 2009

[97] Voir Comité d'évaluation des expérimentations du Revenu de Solidarité Active, « Rapport final sur l'évaluation des expérimentations rSa » mai 2009

[98] Voir l'interview de Martin Hirsch dans l'Expansion portant notamment sur ce raccourcissement de la durée de l'expérimentation : http://www.lexpansion.com/economie/actualite-economique/les-employeurs-ne-doivent-pas-profiter-du-rsa-pour-developper-des-emplois-precaires_149370.html (consulté de 16 Aout 2010)

[99] « Le rSa Montre la voie de l'expérimentation », tribune de François Bourguignon parue dans le journal Les Echos du 03 juin 2009

- **Des choix critiquables quant à l'objet de l'évaluation:** Selon Serverin et Gomel[100] le protocole évaluatif tel que mis en place ne s'attache à évaluer les effets du rSa que sur une partie seulement du public visé, en l'occurrence les personnes exclues du marché de l'emploi. L'effet du dispositif sur l'autre catégorie de bénéficiaires, à savoir les travailleurs pauvres aurait donc été exclus quasi – totalement de l'objet de l'évaluation, n'ayant fait l'objet que d'un rapport resté relativement confidentiel[101]. En effet, la diffusion des résultats de l'expérimentation focaliseront essentiellement sur la donnée suivante : « le rSa permet 30% de retour à l'emploi en plus ». D'après Serverin et Gomel, cette mise à l'écart est loin d'être neutre, et démontre une certaine priorisation idéologique de la part des initiateurs de la loi dans les objectifs du rSa.
- **Une instrumentalisation politique des résultats de l'évaluation :** Revenant sur les éléments du débat parlementaire autour du rSa, Serverin et Gomel soulignent qu'aucun parlementaire n'aura remis en cause la légitimité de l'expérimentation et la fiabilité de ses résultats, le débat se réorientant alors sur des positionnements politiques dépassant l'expérimentation. Les auteurs expriment un profond malaise quant à cet état de fait et au rôle que les porteurs de la loi auront fait jouer à l'expérimentation : « La raison expérimentale ne s'est donc pas substituée à la décision politique, et elle ne le pouvait pas. Le vote de la loi RSA ne vaut pas validation d'une thèse scientifique, mais exprime la position d'une majorité parlementaire. Pour autant, l'efficacité rhétorique du recours à l'expérimentation a été bien réelle, et elle a touché tous les bancs de l'Assemblée. L'adhésion pratiquement sans critique au principe du recours à ce type d'observation, la rareté des objections sur le choix de l'objet de l'expérimentation, sont autant de raisons de s'inquiéter de l'irruption sur la scène politique de cette forme de justification »[102].
- **Des conditions de généralisation (Scaling Up) peu étudiées** et des outils de généralisation limités. Rejoignant les critiques traditionnelles sur l'expérimentation (cf. supra) plusieurs remarques se sont fait jour sur le manque d'anticipation de certaines contraintes de terrain dans la mise en œuvre du dispositif. Ici encore, François Bourguignon attribue ces manques à la période trop courte de l'expérimentation[103] (A noter cependant la publication d'un « guide de généralisation » du rSa relativement dense et destiné à accompagner les acteurs de terrain[104]) . Dans son rapport sur les finances des collectivités locales, Pierre Jamet souligne le manque de préparation concernant la mise en place des systèmes de gestion et d'information liés à la mise en place du rSa[105].

L'expérimentation du rSa aura donc soulevé de nombreuses critiques : dans son rapport, Pierre Jamet souligne la « forte déception » suscitée par l'expérimentation du rSa au sein des Départements, et la « perte de crédibilité » de la méthode. Cependant, cette première

[100] GOMEL Bernard, SERVERIN Evelyne, « Expérimenter pour décider ? Le RSA en débat », document de travail du centre d'Etudes de l'Emploi n°119, Juin 2009

[101] ANNE Denis, L'HORTY Yannick, « Les effets du revenu de Solidarité active (rSa) sur les gains du retour à l'emploi », document de travail du Centre d'Études de l'Emploi n°106, octobre 2008

[102] GOMEL Bernard, SERVERIN Evelyne, « Expérimenter pour décider ? Le RSA en débat », op.cit.

[103] « Le rSa Montre la voie de l'expérimentation », tribune de François Bourguignon parue dans le journal Les Echos du 03 juin 2009, op.cit.

[104] Agence Nouvelle des Solidarités Actives, « Généraliser le RSA et le Contrat Unique d'Insertion : bonnes pratiques et recommandations », Octobre 2008.

[105] JAMET Pierre « Rapport à Monsieur le premier ministre sur les finances départementales », avril 2010

expérimentation de grande ampleur, menée sur un sujet central et particulièrement sensible, recèle de nombreux points particulièrement positifs, que nous pouvons résumer en six éléments :

- **L'introduction de la logique et de la méthode expérimentales, très innovantes dans le contexte français** - Par sa dimension et les enjeux propres au rSa, l'expérimentation aura permis d'introduire de manière large la logique expérimentale à la fois dans les champs politiques, juridiques, mais aussi dans le sens commun. Ce « chemin tracé », malgré les critiques citées ci-dessus, ouvre donc la voie à la méthode expérimentale en France, du moins sur un certain type de dispositifs.
- **Un moyen de vérification de certains effets** – les expérimentations menées dans les Départements auront joué leur rôle et permis, malgré certains biais, de vérifier sur le terrain les effets du dispositif, notamment en termes de retour à l'emploi.
- **La force de la preuve** – en contrepoint aux critiques sur l'instrumentalisation politique, les porteurs de l'expérimentation du rSa – et notamment Martin Hirsch – mettent en avant la révolution positive qu'introduit l'expérimentation dans le débat politique, en basant les débats sur des faits concrets, scientifiquement valides. En ce sens l'expérimentation sociale s'avère un instrument politique efficace permettant de baliser les débats et de prouver les bienfaits des réformes proposées.
- **Une fonction de rampe de lancement -** Malgré certaines limites, cette phase d'expérimentation aura servi dans une certaine mesure de « rampe de lancement » à un dispositif d'envergure, permettant notamment d'élaborer certains outils très concrets à destination des acteurs de terrain, en anticipant certaines difficultés concrètes.
- **Une participation réelle des usagers et des acteurs de terrain** - L'expérimentation du rSa se caractérise par la forte participation des usagers eux-mêmes (à travers notamment la mise en place régulière d'ateliers d'échanges dans chacun des territoires concernés) ainsi que des acteurs impliqués dans la mise en œuvre du dispositif[106]. Cette dimension participative, au cœur de la logique expérimentale, ressort particulièrement dans les documents produits par le Haut Commissariat pour la généralisation du dispositif. Loin d'être anecdotique, cette participation des usagers à l'élaboration d'une loi les concernant directement est un exemple rare d'une mise en application réelle des principes de « bonne gouvernance » évoqués dans le premier chapitre de ce document.

**Le « Fonds d'expérimentation jeunesse »**

Le troisième dispositif expérimental mis en place après 2003 est le Fonds d'expérimentation jeunesse, sur lequel nous reviendrons en détail dans le chapitre suivant. Mis en place par la Haut Commissariat à la Jeunesse en avril 2009, ce dispositif concerne un ensemble de « micro - initiatives » destinées à renouveler en profondeur les politiques de la jeunesse. Il sera mis en œuvre notamment au travers de plusieurs appels à projets qui mèneront au financement de plus de 250 projets menés par des associations, des établissements publics, des collectivités locales.

[106] A ce propos lire notamment l'ouvrage de Marianne Bernède qui relate de manière précise l'expérimentation du rSa dans le département de l'Eure : BERNEDE Marianne « Le rSa, une révolution sociale – récit d'une expérimentation dans l'Eure », éditions Autrement, Paris, 2008.

**Le paradoxe de la reconnaissance juridique de l'expérimentation : un outil justifié par la décentralisation, mais qui dans la pratique reste très centralisateur.**

Comme évoqué plus haut, la nature du système centralisé français était perçue comme l'un des principaux obstacles d'ordre institutionnel à l'expérimentation. C'est donc assez logiquement que l'expérimentation s'est développée dans le cadre de la loi de décentralisation de 2003, seconde étape majeure de ce processus engagé en 1982.

Cependant, il semble qu'un profond décalage existe entre l'objectif annoncé – permettre aux collectivités de déroger au droit commun en initiant des expérimentations innovantes - et les premiers dispositifs lancés depuis 2003. En effet, **les trois dispositifs évoqués plus haut sont marqués par des mécanismes fortement centralisés, l'Etat gardant la maîtrise quasi-totale à chaque étape** (initiative de départ, mise en œuvre financement, décision liée à la généralisation ou non). En dehors de ces dispositifs, seul un Département a déposé une demande dans le cadre de la loi de 2003 pour mettre en œuvre une expérimentation[107].

L'une des explications à ce phénomène est peut être à trouver dans le fait que **le droit à l'expérimentation reste très encadré et limité, notamment dans les dispositions de la loi organique** précisant les contours des dispositions constitutionnelles de 2003. Didier Blanc relève ainsi que la loi organique « procède à la manière d'un entonnoir, en restreignant d'avantage un cadre constitutionnel déjà limité »[108]. L'auteur relève en effet que l'initiative de l'expérimentation relève d'abord de la volonté du législateur et du gouvernement, qui seuls peuvent déclencher son ouverture, avant que les collectivités ne choisissent d'en bénéficier. Dans un troisième temps, il appartient au gouvernement d'établir par décret la liste des collectivités autorisées à déroger à la loi. Ainsi, la loi organique « met entre les mains d'autorités nationales l'opportunité de recourir à l'expérimentation », ce qui limite les marges des collectivités et préserve les principes d'unité et d'égalité devant la loi.

S'ajoutant à ces restrictions, la **prégnance de la « culture centralisatrice »** française joue également certainement un rôle dans la faible utilisation jusqu'à ce jour par les collectivités des nouvelles possibilités offertes par la loi.

Il convient cependant de préciser que nous n'évoquons ici que les expérimentations de dispositifs dérogatoires à la Loi, et qui respectent un certain protocole tel que défini plus haut ; Mais il est important de noter que les collectivités territoriales mettent très souvent en place des dispositifs ou des politiques susceptibles d'êtres dupliquées soit sur le territoire de la collectivités, soit dans d'autres collectivités, sur des domaines qui respectent le cadre général donné par la loi. Le rapport Jamet fait d'ailleurs référence à ce type d'initiative « expérimentale » en appelant de ses vœux des systèmes plus efficace de capitalisation et de diffusion des bonnes pratiques.

[107] Il s'agit du département du Lot, pour une expérimentation portant sur la gestion des crédits affectés à l'entretien et à la restauration des immeubles, orgues et objets mobiliers protégés n'appartenant pas à l'État ou à ses établissements publics. Voir la rapport de Pierre JAMET, op.cit., page 65.
[108] BLANC Didier, « Expérimentations par les collectivités : reconnaissance limitée d'un droit encadré »

**Conclusion de la partie II.1.**

Ainsi donc, la loi constitutionnelle de mars 2003 et la loi organique d'août 2003 marquent à la fois une réelle ouverture du droit à l'expérimentation et dans le même temps une limitation relativement stricte de ce droit, dans un souci de préserver l'équilibre entre égalité devant la loi et liberté locales. Il s'agit cependant bien d'une importante évolution, qui se verra rapidement concrétisée dans les faits avec notamment l'expérimentation du rSa.

Mais derrière ces aspects juridiques et institutionnels, cette évolution marque et accompagne de profonds changements dans d'autres secteurs, et notamment dans le champ scientifique et politique, ainsi qu'au sein des réseaux d'acteurs locaux impliqués sur la question sociale. Il convient donc à présent de nous pencher sur ces mouvements de fonds, qui rejoignent en grande partie les transformations décrites dans le chapitre précédent et observables au niveau international.

## 2. L'expérimentation en France, produit d'évolutions de fonds dans de nombreux domaines notamment politiques, culturels, scientifiques

*Certes facilitée par la modification du cadre juridique, la diffusion de l'expérimentation sociale en France est également fortement liée à d'autres facteurs, de divers ordres, et tout d'abord le contexte socio-économique difficile, qui oblige les acteurs politiques impliqués à imaginer de nouvelles réponses face aux situations de pauvreté et d'exclusion (2.a.). Ces solutions sont élaborées dans un contexte fortement influencé par les nouvelles normes et valeurs fondant l'action publique, et qui ont mené à de profonds bouleversements dans la conduite des politiques publiques (2.b.). Enfin, la diffusion de l'expérimentation sociale s'appuie également sur de nouvelles dynamiques au sein des réseaux d'acteurs, caractérisées par un certain décloisonnement des divers secteurs concernés (2.c.).*

### a. Un contexte général qui remet la question sociale et la lutte contre la pauvreté au centre des enjeux politiques

#### Une persistance de la pauvreté et de l'exclusion en France

La pauvreté est définie en Europe comme l'impossibilité d'accéder au « mode de vie courant dans une société », donc d'atteindre une norme sociale dépendant du niveau de vie de la société dans son ensemble. Le taux de pauvreté est ainsi calculé en fonction du revenu médian dans une population donnée, calculé à moins de 60% du niveau de vie médian[109]. En France, ceci mène à un seuil de 908 euros mensuels pour une personne seule, 1362 euros pour un couple sans enfant, 1 907 euros pour un couple avec deux enfants de moins de 14 ans.

Le rapport annuel de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale publié en février 2010[110] faisait état de 8 millions de personnes vivant sous le seuil de pauvreté en France en 2007, soit 13,4% de la population.

Le rapport de l'ONPES met en avant quatre grandes tendances liées à l'évolution de la pauvreté en France :
Après une baisse continue, la pauvreté monétaire et les inégalités de revenus stagnent depuis dix ans. Ainsi selon le rapport « après une diminution continue pendant plusieurs décennies, le taux de pauvreté monétaire s'est stabilisé au cours des années 2000 autour de 13%, au seuil de 60% du revenu médian ».
Le taux de pauvreté en conditions de vie[111] est lui en diminution, mais de manière moins rapide que les années précédentes. Si ceci indique de manière générale une augmentation

[109] Ce taux de 60% est aujourd'hui la norme européenne, que la France accepte désormais après de longues négociations pour essayer de garder son ancien mode de calcul, basé sur un taux de 50% du niveau de vie médian.
[110] Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale « Rapport de l'ONPES 2009-2010 - Bilan de 10 ans d'observation de la pauvreté et de l'exclusion sociale à l'heure de la crise », Février 2010.
Pour une synthèse accessible, voir notamment le dossier de la revue Alternatives Economiques consacré à la question de la pauvreté, et notamment de l'article de Denis CLERC « Pauvreté : l'Etat des Lieux en France », Alternatives économiques n°286, Décembre 2009.

du niveau de vie et des conditions de vie de la population, cette majoration se fait plus lentement (après avoir diminué de 1,3 points entre 2004 et 2005, le taux ne baisse plus que de 0,5 point par an).
L'intensité de la pauvreté est quant à elle en augmentation, indiquant une hausse de l'écart relatif entre le seuil de pauvreté et le revenu médian des personnes vivant sous ce seuil.
Les inégalités de revenus restent stables au cours des dix dernières années.

### Les nouveaux visages de la pauvreté

Au-delà de ces tendances générales, l'une des observations principales sur les quinze dernières années se trouve dans les « nouveaux visages » de la pauvreté:

- **La figure du travailleur pauvre** a ainsi fortement émergé dans les quinze dernières années, plus d'un millier de salariés percevant des revenus inférieurs au seuil de pauvreté (calculé à 50% du niveau de vie médian); Ainsi, l'emploi perd son statut de rempart absolu contre la pauvreté, et s'avère de moins en moins protecteur.
- **Les enfants pauvres** sont également de plus en plus nombreux, et représentaient en 2006 plus de 30% de la population pauvre, conséquence directe de la situation économique et sociale de leurs parents.
- **Les jeunes en situation de pauvreté** sont également surreprésentés. Ainsi la génération actuelle des 16 – 25 ans connait le plus fort taux de pauvreté par rapport à l'ensemble de la population, qu'il soit mesuré de façon monétaire ou en condition de vie (ces aspects seront abordés en détail dans le troisième chapitre).

### L'impact de la crise économique sur les situations de pauvreté et d'exclusion[112]

L'actuelle crise économique, qui a débuté mi 2008, a rapidement impacté l'ensemble des pays de l'OCDE ainsi qu'un grand nombre de pays émergents ; D'une ampleur inédite, elle est à l'origine de la période la plus longue et la plus forte de récession économique au sein de l'Union européenne. En France, l'activité économique a commencé à reculer au printemps 2008 et le recul s'est accentué à l'automne, touchant tous les secteurs d'activité. Au total la récession a été de 3,4%, le PIB recommençant à croitre à partir du deuxième trimestre 2009[113].

Si l'impact de cette crise sur les situations de pauvreté et d'exclusion est encore impossible à mesurer de manière précise, il semble quasi - certain qu'elle aura des répercutions néfastes sur la pauvreté monétaire et la pauvreté en conditions de vie. L'effet sur l'emploi et sur les difficultés financières des ménages est déjà visible, à travers les données transmises par les acteurs de terrain, publics ou associatifs[114]. Ainsi le bilan de la campagne 2008-2009 des Restos du cœur, présenté en mars 2009, a fait apparaître une hausse de 12,5% du nombre

---

[111] Taux calculé sur la base de 27 « indicateurs de privation », harmonisés au niveau européen. UN individu est considéré comme pauvre en niveau de vie si il vit dans un ménage cumulant plus de 8 privations parmi les 27. Voir le rapport de l'ONPES op.cit.
[112] La plupart des éléments de cette partie sont également issus du rapport 2009-2010 de l'ONPES (op.cit.) qui consacre un chapitre entier à cette question.
[113] Rapport 2009 – 2010 de l'ONPES, op.cit.
[114] Op.cit.

de bénéficiaires, qualifiée de « sans précédent ». Les Départements ruraux et semi-ruraux du Sud de la France étaient particulièrement concernés, avec des hausses supérieures à 20%.

### La recherche de nouvelles réponses aux questions de pauvreté et d'exclusion, remises à l'agenda politique

Il est bien entendu difficile de décrire dans le détail l'ensemble des mesures prises à la fois par les autorités nationales et par les collectivités locales pour lutter contre les phénomènes de pauvreté, de précarité et d'exclusion. Nous ne relèverons donc ici que deux tendances récentes qui semblent à la fois révélatrices de mouvements de fond, et qui permettent d'éclairer notre propos sur les expérimentations sociales.

**Il semble tout d'abord que la période récente soit marquée par l'affichage d'un certain volontarisme politique concernant la lutte contre la pauvreté**. Ainsi la nomination au gouvernement de Martin Hirsch, ancien président d'Emmaüs et militant reconnu dans ce secteur semble marquer la remise à l'agenda politique de la lutte contre la pauvreté. Plus significatif, **l'inscription dans la loi d'un objectif chiffré de réduction du taux de pauvreté** (réduction d'un tiers avant 2012) marque un profond changement dans l'attitude vis-à-vis de la question sociale[115]. A la suite de cette loi fut en effet mis en place un « tableau de bord du suivi de la pauvreté », intégrant 29 indicateurs dont la plupart sont proches de ceux utilisés par l'ONPES. Cet outil doit servir de base à un rapport annuel soumis par le gouvernement au parlement[116].

**La mise en place du Revenu de Solidarité Active en juin 2009 est la mesure la plus emblématique ces dernières années dans le domaine des politiques de l'emploi et de la lutte contre la pauvreté.** Vingt ans après la création du RMI, le rSa – qui se substitue aux dispositifs du RMI et de l'Allocation Parents Isolés- marque une refonte en profondeur des politiques d'insertion et d'aide sociale. Basé sur un rapport élaboré en 2005 intitulé « A l'impossible nous sommes tenus – La nouvelle Equation sociale »[117] , il a pour ambition de lier toute reprise d'activité à un gain financier, d'éviter les « trappes à pauvreté »et « trappes à inactivité » (l'une des principales critiques du RMI) et de rendre plus lisible le système de minima sociaux. Le rSa combine à la fois une politique de revenu, destinée à améliorer la situation des personnes disposant de faibles ressources, et une politique d'incitation au retour à l'emploi de bénéficiaires de certains minima sociaux[118], au travers notamment du Contrat Unique d'Insertion. Enfin, le rSa est explicitement dédié à lutter contre la pauvreté, en fixant le seuil minimum de l'allocation en fonction du seuil de pauvreté.

---

[115] Cet objectif est inscrit dans la loi du 1er décembre 2008 généralisant le rSa

[116] Le premier rapport au parlement, publié en octobre 2009, est disponible sur le site de la documentation française : http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000506/index.shtml (dernière consultation: 17 août 2010)

[117] Commission Familles, Vulnérabilité, Pauvreté « Au possible Nous sommes tenus. La nouvelle Equation Sociale – 15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants », avril 2005

[118] GOMEL Bernard, SERVERIN Evelyne, « Expérimenter pour décider ? Le RSA en débat », document de travail du centre d'Etudes de l'Emploi n°119, Juin 2009

Ainsi face à la stagnation de la pauvreté et aux risques liés à la crise économique, les politiques sociales et politiques de l'emploi sont-elles dans l'obligation de proposer des solutions adaptées et des nouvelles réponses innovantes. Cette exigence est également liée aux phénomènes décrits plus haut, à savoir l'émergence d'une vision de l'action publique dans laquelle toute dépense sociale nécessite un meilleur suivi de ses effets, de son impact, de sa « performance ». Ainsi l'expérimentation sociale est l'une des méthodes officiellement promue par le Haut Commissariat aux Solidarités Actives Contre la Pauvreté pour identifier les solutions innovantes dans la lutte contre la pauvreté et la précarité. Appliquée dans le cadre du rSa, elle le sera donc également par la suite dans le cadre du Fonds d'expérimentation jeunesse.

### b. Au niveau politique, les nouvelles exigences de « performance de l'action publique ».

Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, la conception de l'action publique au niveau international a fortement évolué dans les dernières décennies, marquée par des normes et valeurs centrées entre autres sur les notions de performance, de réduction des coûts, de bonne gouvernance. L'un des concepts issus de ces évolutions est celui de « Nouveau Management Public », lié à la transformation du secteur public. Le renouveau de l'expérimentation sociale au niveau international s'inscrit notamment dans ce mouvement, qui représente un environnement favorable pour cette méthodologie centrée entre autre sur l'évaluation d'impact, la maitrise des coûts, la justification des dépenses publiques et l'implication de l'ensemble des acteurs.

Or ces évolutions, d'abord observables dans les pays anglo-saxons, ont progressivement fait irruption également en France : en effet de profonds bouleversements dans la conduite de l'action publique furent initiés depuis la fin années 80, avec notamment la **politique dite de "renouveau du service public", initiée par le Premier ministre Michel Rocard** en 1989[119]. Sans pouvoir revenir dans le détail sur les grandes étapes de ces transformations, nous en retiendrons donc deux éléments phare : la Loi Organique relative aux Lois de Finance (LOLF) et la révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), qui sont à la fois un aboutissement et un point de départ de cette nouvelle étape dans la « modernisation de l'Etat »[120].

**La LOLF du 1er août 2001 introduit des évolutions fondamentales et structurantes dans la conduite de l'action publique, et dans la perception du rôle de l'Etat.** Jusqu'alors, c'était une ordonnance de 1959 qui fixait les règles de gestion des fonds publics, en se basant sur des sommes de masses budgétaires, dont le contrôle était forcement limité à un contrôle

[119] Cette politique repose sur quatre axes : "une politique de relations du travail rénovée, une politique de développement des responsabilités, un devoir d'évaluation des politiques publiques, une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers". Elle sera suivie en janvier 1990 d'un décret relatif à l'évaluation des politiques publiques, qui met en place un dispositif d'évaluation interministériel, avec un Conseil scientifique de l'évaluation (CSE, remplacé par le Conseil national de l'évaluation (CNE), par le décret 18 novembre 1998).

[120] Plusieurs éléments de cette partie sont issus du dossier de la documentation française sur la modernisation de l'Etat : http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/modernisation-etat/index.shtml (Consulté le 5 Août 2010) et du cours « Performance et Action Publique » de Monsieur Pierre Savignat, Maitre de conférence associé à l'UPMF –Grenoble.

comptable, et non analytique. La loi d'orientation de 2001 opère une profonde rupture, basée sur l'exigence de renforcer le contrôle et la lisibilité des dépenses, avec l'ambition de la « justification au 1er euro ». L'aspect central est d'allouer des moyens non à des structures (ministères par exemple) mais à des objectifs, des politiques spécifiques (qui peuvent être ministérielles ou interministérielles). Au delà, la LOLF s'appuie sur les principes suivants :

- Meilleure articulation entre moyens et objectifs
- Montée en puissance d'une logique de résultat, et non plus uniquement de moyens.
- Restructuration de l'organisation des pouvoirs publics.
- Rapprochement de la temporalité du budget de celle de l'action publique (qui est pluriannuelle)

Pour atteindre ces objectifs, la LOLF réorganise l'ensemble de l'architecture des comptes publics et des lois de finances, dorénavant articulés autour de missions, elles-mêmes déclinées en programmes, eux-mêmes sous-divisés en plusieurs Budgets Opérationnels de Programme, structurés en « Unités Opérationnelles ».
Cette nouvelle organisation implique de nouveaux modes de suivi et de contrôle, et de nouveaux mécanismes de pilotage. Relevons notamment l'existence de « Programmes Annuels de Performance », suivis au moyen des Rapports Annuels de Performance qui relèvent d'un contrôle parlementaire et s'attachent à vérifier l'atteinte ou non des indicateurs définis en amont. Existent également des mécanismes de suivi plus réguliers, mis en œuvre par le responsable de programme et le responsable de budget opérationnel.

Au-delà des aspects techniques, budgétaires, financiers, la LOLF institutionnalise une nouvelle manière de mettre en œuvre et piloter l'action publique, basée sur une « logique projet » et des outils proches de l'ingénierie qui end écoule. Par son ampleur, la réforme impacte profondément non seulement les services centraux de l'Etat, mais également l'ensemble des services déconcentrés et ceux des collectivités locales.

**Autre réforme fondamentale, La Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP),** inspirée notamment du rapport Pébereau sur la dette publique[121], fut lancée en 2007 avec pour ambition de passer en revue l'ensemble des politiques publiques afin de déterminer les actions de modernisation et d'économie pouvant être réalisées. Au-delà de l'objectif d'amélioration des services pour les citoyens et les entreprises ou de modernisation et simplification des processus et organisations de l'Etat, elle a notamment pour objectif affiché de « rétablir l'équilibre des comptes publics et garantir le bon usage de chaque euro[122] », de « responsabiliser par la culture du résultat ». La RGPP est un processus long, impactant en profondeur l'ensemble des services de l'Etat et ayant pour ambition de modifier les pratiques des organisations et des agents[123]. Elle place de manière centrale la notion de la performance de l'action publique, qui peut être définie comme « une logique de

[121] PEBEREAU MICHEL, « Rompre avec la facilité de la dette publique - Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale », La documentation Française, Paris 2005.
[122] Expression employée sur le site officiel dédié à la RGPP www.rgpp.modernisation.gouv.fr
[123] Pour une vision d'ensemble, voir entre autre le dossier de la documentation française sur la modernisation de l'Etat : http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/modernisation-etat/index.shtml (Consulté le 5 Août 2010)

résultat fondée sur une triple exigence de satisfaction du citoyen (efficacité socio-économique), de l'usager (qualité de service), du contribuable (efficience) ».

**Ces dynamiques liées au suivi de la performance, à l' « indicateurisation » des politiques publiques commencent également à irriguer le secteur social** et celui de la lutte contre la pauvreté et les exclusions. A un niveau global, l'indicateur de réduction du taux de pauvreté inscrit dans la loi (cf. supra), et faisant désormais l'objet d'un rapport annuel au parlement, est relativement significatif de ce mouvement. Mais plus encore, à un niveau plus opérationnel, le développement de l'évaluation au sein des services sociaux et médico-sociaux[124] ainsi que les exigences de plus en plus élevées en termes de « redevabilité » sont la traduction concrète de ce mouvement de fond.

**Replacée dans ce contexte de « rationalisation », de modernisation de l'action publique, de recherche de performance, l'expérimentation sociale prend une dimension particulièrement centrale, en** éclairant les décisions en amont de la mise en œuvre de politiques publiques. Ainsi les comparaisons que permet l'expérimentation, les indicateurs fixés en amont, la grille d'analyse relativement objectivée qu'elle offre correspondent parfaitement aux enjeux fixés par la LOLF et la RGPP. Ici encore, nous pouvons donc conclure à la fois à l'existence d'un terreau particulièrement favorable à la logique expérimentale, mais également à au fait que celle – ci apparait indispensable à la réalisation des objectifs fixés par la LOLF et la RGPP. .

### c. L'émergence d'un réseau hétéroclite qui se structure autour de l'approche expérimentale

La méthode expérimentale est profondément basée sur une logique pluri-acteurs : elle nécessite en effet l'intervention concomitante et/ou successive de scientifiques, de politiques, d'opérateurs, de structures locales, de bénéficiaires, etc. Sa diffusion dans un contexte donné ne peut donc se faire sans une certaine mise en synergie entre divers réseaux d'acteurs agissant parfois de manière cloisonnée.

#### Le rapport de 2005 « A l'impossible nous sommes tenus » et la création de l'Agence Nouvelle des Solidarités Actives

**Une commission composite qui reconnait le rôle de la méthode expérimentale dans la lutte contre la pauvreté**

En 2005, Philippe Douste-Blazy, ministre des solidarités, de la santé et de la famille commande à Martin Hirsch, alors président d'Emmaüs France, un rapport sur la pauvreté des enfants suite à une étude alarmante parue en 2004[125]. Est alors créée la « commission Famille, Vulnérabilité, Pauvreté », composée d'une trentaine de personnes issues d'associations de lutte contre les exclusions, de membres du conseil d'administration de la

[124] Sous l'influence de la loi 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale
[125] Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion Sociale, « Les Enfants Pauvres en France », La documentation Française, Paris, 2004

CNAF et de la MSA, de représentants du mouvement familial, d'une représentante de l'Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale, de plusieurs chercheurs et scientifiques, et d'élus locaux.

**Présidée par Martin Hirsch, cette commission produira le rapport intitulé « Au possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale. 15 solutions pour combattre la pauvreté des enfants »[126], qui introduit notamment l'idée d'un Revenu de Solidarité Active, mais aussi celle de l'expérimentation sociale.** En effet, si la commande d'origine portait spécifiquement sur la question de la pauvreté des enfants et la vulnérabilité des familles, le rapport final propose quinze résolutions qui dépassent largement ce périmètre[127] : ainsi les résolutions proposées abordent tout autant la question des travailleurs pauvres que celle de l'importance des données internationales (notamment des flux migratoires) dans les dispositifs de protection sociale (Résolution N°14 : Appréhender la pauvreté sans frontières), ou la question du saturnisme et des logements indignes (résolution n°7)

**La méthodologie de l'expérimentation sociale est spécifiquement abordée dans la résolution n°13 intitulée « Audace, innovation, expérimentation : les mots clefs de l'action publique ».** Dans ce chapitre, la commission fait le constat que « la pauvreté agit comme un miroir grossissant mettant en évidence les limites de l'action traditionnelle de l'Etat » et élabore des propositions visant une plus grande réactivité de l'Etat face à l'évolution de la question sociale et des phénomènes de pauvreté. En effet, si les auteurs reconnaissent que les concepts d'innovation et d'expérimentation sont bien diffusés et acceptés au sein de l'Etat et des collectivités, ils dénoncent un cadre légal et administratif trop contraignant qui bloque les initiatives. Le rapport préconise ainsi le remplacement de nombreuses structures existantes par une « agence nationale de l'innovation et de l'expérimentation sociale ». Au-delà, le rapport recommande également d'adopter certains mécanismes et outils anglo - saxons plaçant la notion d'Impact des politiques publique au cœur de leur démarche.
Allant dans le même sens, **la résolution N°1 recommande d'abord de fixer des « objectifs nationaux de réduction de la pauvreté »,** déclinés en une « arborescence de sous-objectifs cohérents » mesurables et atteignables. Au-delà de ce pilotage par objectifs, les dix pages consacrées à cette résolution insistent sur les nécessaires évolutions en termes de méthodologie liée à l'action sociale, et notamment sur l'indispensable développement d'outils et méthodes d'évaluation performants.

Ainsi donc, dès 2005, Martin Hirsch et un ensemble d'acteurs très divers arrivent à s'accorder sur un ensemble de propositions formulées de manière simple et claire, basées à la fois sur une vision spécifique de la question sociale, et sur les dispositifs à construire pour y répondre. Surtout, ils intègrent la dimension méthodologique au cœur de leur réflexion, en reconnaissant **une place particulière à l'expérimentation sociale dans l'élaboration de**

[126] Commission Familles, Vulnérabilité, Pauvreté « Au possible Nous sommes tenus. La nouvelle Equation Sociale. 15 Résolutions pour combattre la pauvreté des enfants », Rapport au Ministre des solidarités, de la santé et de la famille, Avril 2005. Disponible à l'adresse suivante : http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000264/index.shtml (consulté le 26 août 2010)
[127] Ce glissement est par ailleurs tout à fait assumé par les auteurs du rapport, qui voit dans la situation des « enfants pauvres » une réalité politiquement et socialement mobilisatrice. Le rapport affirme ainsi que « les politiques publiques doivent miser sur l'enfant : elles tireront alors un fil qui réduira la pauvreté toute entière à court, moyen et long terme » (p.20)

**solutions efficaces dans la lutte contre la pauvreté.** Cette conviction se base notamment sur les travaux du MDRC, une agence américaine particulièrement influente aux Etats-Unis, et qui défend l'expérimentation comme outil au service des politiques sociales.[128]

C'est dans cette dynamique créée par le rapport de la commission Famille, Vulnérabilité, Pauvreté que sera mise en place une agence dédiée à l'expérimentation sociale, ayant notamment pour objectif d'expérimenter les propositions du rapport.

**L'Agence Nouvelle des Solidarités Actives, « laboratoire social » et promoteur de la démarche expérimentale.**

En Janvier 2006 est crée l' « Agence Nouvelle des Solidarités Actives » fondé par Martin Hirsch et Benoit Genuini[129], et dont plusieurs membres du conseil d'administration ont participé à la commission Famille, Vulnérabilité, Pauvreté. Ce « petit laboratoire social » a notamment pour but - par la voie de l'expérimentation - de mettre en œuvre des programmes locaux de lutte contre la pauvreté et d'appui au retour à l'emploi. L'ANSA s'appuie de manière affichée sur les quinze recommandations du rapport « Au possible nous sommes tenus » pour développer ses actions, et place l'innovation sociale au cœur de sa mission. Les activités de l'ANSA participeront à la diffusion progressive des approches et dispositifs contenus dans le rapport, dont le RSA deviendra le plus emblématique.

En effet, après la nomination de Martin Hirsch au gouvernement, l'Agence jouera un rôle central dans l'élaboration du dispositif rSa et de l'expérimentation du dispositif. Ainsi près de deux tiers des Départements impliqués dans l'expérimentation bénéficieront de l'accompagnement technique de l'ANSA, en termes de mise en œuvre des processus, de pilotage du nouveau dispositif. L'Agence sera également en charge de l'évaluation des divers programmes expérimentaux. Sur base de ces expériences de terrain, l'ANSA se verra également confier l'élaboration du guide de généralisation du rSa[130], et l'accompagnement de certains Départements dans le processus de généralisation.

En plus de l'accompagnement à la mise en œuvre du rSa, l'ANSA développe un nombre importants de projets expérimentaux dans divers domaines, et sera également fortement impliquée dans les expérimentations du Fonds d'expérimentation jeunesse. **Par les réseaux sur lesquels elle s'appuie – notamment au sein des collectivités locales et des associations de lutte contre les exclusions – l'ANSA joue un rôle fondamental dans la diffusion de l'approche expérimentale et dans la modélisation des diverses formes possibles d'expérimentation.**

---

[128] Voir l'ouvrage de Martin Hirsch (« Secrets de Fabrication », Grasset, Paris, 2010), qui explique avoir été initié à l'expérimentation sociale par un membre de sa famille, Judy Gueron, alors à la tête du MDRC. Ce think thank, dont le slogan est « building knowledge to improve social policy », est à l'origine de nombreuses études et recherches sur les politiques sociales et auteur d'une note sur les enjeux liés à l'éducation et aux politiques sociales destiné au nouveau gouvernement Obama, note qui défend notamment la méthode de l'expérimentation randomisée.
http://change.gov/open_government/entry/mdrc_education_and_social_policy/ (Consulté le 5 Août 2010)

[129] Ancien directeur d'Accenture – France (anciennement Andersen Consulting)

[130] Agence Nouvelle des Solidarités Actives, « Généraliser le RSA et le Contrat Unique d'Insertion : bonnes pratiques et recommandations », Octobre 2008.

En parallèle à ce réseau composé essentiellement d'acteurs de terrain, une nouvelle dynamique apparait au sein du champ scientifique, liée en partie au mouvement existant au niveau international.

### L'émergence de la méthode expérimentale au sein de la sphère scientifique et universitaire en France

Comme nous l'avons abordé dans le premier chapitre, la méthodologie expérimentale suppose un important bagage théorique, et l'utilisation d'outils et de méthodes spécifiques, empruntés notamment à la statistique et à l'économie. L'expérimentation sociale ne pouvait donc réellement se diffuser en France sans une forte composante scientifique et universitaire au sein du réseau d'acteurs impliqués. Or à travers l'étude des expérimentations du rSa et du Fonds d'expérimentation jeunesse apparait clairement un mouvement structuré notamment autour de l'Ecole d'Economie de Paris[131] et du Bureau Europe du Poverty Action Lab. L'émergence de ce réseau relève selon nous de deux dynamiques :

**Une forte corrélation entre les dynamiques internationale et française dans le champ scientifique**

Si plusieurs facteurs explicatifs existent, la structuration d'un réseau scientifique en France autour de l'expérimentation sociale nous semble fortement corrélée au mouvement identifié au niveau international (cf. partie I.2.a.).
La transnationalité des réseaux d'acteurs décrite notamment par Hassenteufel[132] est clairement observable, avec le rôle pivot joué par l'économiste française Esther Duflo, professeur au MIT et déjà auréolée d'une forte reconnaissance professionnelle et médiatique, notamment par la remise en 2010 de la médaille John Bates Clark. Maillon entre deux cultures scientifiques et universitaires souvent cloisonnées, Esther Duflo aura ainsi permis une entrée plus « acceptable » de l'expérimentation sociale dans la recherche française[133]. En effet, clairement identifiée comme « anglo-saxonne » dans le champ universitaire français, l'expérimentation ne bénéficiait jusqu'alors que de peu de relais dans l'Hexagone.
La diffusion de la méthode expérimentale défendue par le J-PAL passera par le fort soutien de l'Ecole d'Economie de Paris et de son directeur François Bourguignon, ancien vice-président de la Banque mondiale de 2003 à 2007, et fondateur du centre de recherche DELTA dont est issue Esther Duflo. C'est en effet au sein de l'Ecole d'Economie de Paris que se créera le bureau Europe du Poverty Action Lab, chargé de coordonner les projets et recherches du réseau dans le continent.

---

[131] Fondée en 2006 par l'Ecole Normale Supérieure, l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussée, l'Université de Paris I Panthéon Sorbonne, L'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS), L'Institut National de la Recherche Agronomique (INRA) et le Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), l'Ecole d'Economie de Paris s'inscrit dans un mouvement de coordination de plusieurs centres de recherche en sciences économiques et sciences sociales, afin de développer leur visibilité internationale. Elle délivre des formations de niveau master et doctorat. Le premier directeur en fut Thomas Piketty, a qui a succédé François Bourguignon, ancien vice-président de la Banque Mondiale entre 2003 et 2007.
[132] HASSENTEUFEL Patrick, « Sociologie politique : L'action publique », Paris, Armand Colin, 2008
[133] Est révélateur de ce fait le titre d'un article de la revue Sciences Humaines en Avril 2009 « Esther Duflo : le retour de la fille prodigue »

**Une position dominante des chercheurs issus des sciences économiques**

Dès les origines de l'expérimentation du rSa, l'Ecole d'Economie de Paris via notamment son directeur sera étroitement associée à l'élaboration des protocoles et à l'évaluation des programmes expérimentaux. François Bourguignon présidera notamment le Comité d'Evaluation des Expérimentations, chargé de coordonner l'ensemble du processus. Quand au Fonds d'expérimentation jeunesse, la présidence du Conseil scientifique sera confiée à Marc Gurgand, professeur associé à l'Ecole d'Economie de Paris, et membre du J-PAL Europe.

Ainsi semble se dessiner une certaine position dominante des économistes, fortement représentés au sein des comités scientifiques chargés du suivi des dispositifs expérimentaux, qu'il s'agisse de l'expérimentation rSa ou du Fonds d'expérimentation jeunesse[134]. L'apport des sciences sociales à l'élaboration des dispositifs et des protocoles semblent donc relativement marginal. En résulte des dispositifs fortement marqués par les outils issus de l'économie, et relativement cohérents entre eux.

Derrière cette apparente «position dominante », se profilent cependant des postures scientifiques et des positionnements relativement divergents. Ainsi par exemple, dans le cadre du Fond Jeunesse, malgré une forte influence des promoteurs de la méthode randomisée, celle-ci ne semble pas avoir fait l'objet d'un total consensus chez les économistes, et n'a finalement été considérée que comme une méthode parmi d'autres[135].

De ces quelques éléments du d'acteurs à l'ouvre en France, il ressort une forte cohérence de vue et de méthodes au sein des premiers dispositifs mis en œuvre. Cette position dominante sera notamment facilitée par Martin Hirsch, Haut Commissaire aux Solidarité Actives et à la Jeunesse, et acteur intermédiaire entre les réseaux scientifiques, institutionnels et associatifs.

**Un décloisonnement progressif des divers réseaux, précurseur d'évolution de fonds dans la conception et l'évaluation des politiques sociales ?**

A travers les différentes dynamiques décrites ci-dessus apparait donc un progressif mouvement de décloisonnement des réseaux scientifiques, associatifs, politiques, autour de la question sociale et de la méthode expérimentale. En effet, à la fois l'élaboration, le suivi et l'évaluation des expérimentations auront impliqué de manière conjointe des acteurs issus de secteurs fonctionnant souvent de manière autonome. Ce croisement des réseaux et des acteurs est également présent dans le travail d'élaboration des politiques elles-mêmes : le travail préparatoire sur le rSa, -du rapport de 2005 au « Livre vert sur un Revenu de

[134] Au sein du comité de suivi des expérimentations rSa, sur les sept « personnalités qualifiées » issus du monde universitaire, deux seulement ne sont pas issus du champ de l'économie, en l'occurrence Elisabeth Maurel (UPMF –Grenoble) et Claude Martin (CNRS – ENSP). Notons par ailleurs que plusierus économistes seront à la fois impliqués dans les deux comités : Marc Gurgand, Yannick L'Horty, Eric Maurin.
[135] Nous reviendrons plus en détail sur cette question dans la troisième partie de ce mémoire.

Solidarité Active » - aura également favorisé la dynamique inter-réseau, tout comme l'installation d'une commission de concertation sur la jeunesse (cf. infra).

Ceci nous semble un élément particulièrement crucial de la progressive introduction de l'expérimentation sociale en France : en effet selon de nombreuses études, l'étanchéité entre le monde de la recherche et l'univers politique, par exemple, est l'un des freins les plus importants au développement de la culture expérimentale en France[136]. Ainsi, l'apparition de nouveaux modes de collaboration et de coordination entre acteurs autour d'une même politique semble – t- elle prendre un sens particulier.

**Conclusion du chapitre II**

Initialement peu adapté à la mise en place d'expérimentations sociales, l'environnement français s'est progressivement ouvert à cette méthodologie, tant sur le plan juridique que dans les champs politiques ou de la recherche. Ces évolutions apparaissent être en partie liées aux dynamiques observables au niveau international, mais aussi à des enjeux propres à l'action publique sur le territoire français.

Si comme nous l'avons vu deux des principales expérimentations ont concerné d'une part l'adaptation des modes de suivi des demandeurs d'emploi et d'autre part la mise en œuvre du rSa. La troisième initiative concerne l'élaboration d'un ensemble large de projets expérimentaux dans le champ des politiques de la jeunesse.

C'est ce dispositif que nous allons aborder à présent, en essayant de mettre en lumière la logique d'ensemble ayant mené à la mise en place d'un « fonds d'expérimentation » conçu comme une pépinière pour plus de 200 projets expérimentaux envisagés comme autant de manière de dynamiser en profondeur les politiques de la jeunesse en France

[136] Voir notamment le résumé fait sur ces question par Bernard Perret dans PERRET Bernard, « L'évaluation des Politiques Publiques », op.cit.

# CHAPITRE III. Concepts et théorie à l'épreuve des faits en France : l'expérimentation sociale au secours des politiques de la jeunesse ?

*Pris au sens large, le champ de la jeunesse est (avec celui de l'emploi) l'un des secteurs phare de l'expérimentation ; Il est ainsi par exemple, l'un des terrains privilégiés du « Poverty Action Lab » dans les pays en développement, dont de nombreux projets expérimentaux touchent à l'incitation à la scolarisation, la lutte contre le décrochage scolaire, le lien entre l'école et les familles, etc.… [137]. Il n'y a donc pas de hasard dans le fait que l'un des premiers dispositifs d'envergure lié à l'expérimentation en France – après celui du rSa - se situe d'emblée dans le cadre d'une tentative de renouveau des politiques de la jeunesse. Basée sur un ensemble d'observations de terrain[138], cette partie vise à décortiquer l'ensemble du processus ayant mené à la mise en place du « Fonds d'expérimentation jeunesse » et de plus de 245 projets expérimentaux[139].*

*Ce processus se base d'abord sur l'extension des compétences du Haut Commissariat aux Solidarités Actives Contre la Pauvreté, qui se voit confier en 2009 le domaine de la jeunesse, auquel il appliquera une recette déjà éprouvée avec le rSa : celle du « Livre vert » élaboré de manière participative avec les acteurs du secteur (3.1.). C'est sur ces fondements que sera crée le Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse, outils dédié au financement et au suivi de nombreuses micro-expérimentations sur des thématiques diverses identifiées dans le Livre vert (3.2). S'il est encore difficile d'évaluer les résultats du dispositif dans son ensemble – la grande majorité des expérimentations est encore en cours à l'heure de rédaction de ce document –certains enseignements peuvent déjà être tirés de la méthode ainsi consacrée (3.3.)*

## 1. Commission de concertation et Livre vert: une volonté de donner un nouveau cadre général à des politiques de la jeunesse en déshérence

*Depuis leur création dans les années 30, les politiques publiques liées à la jeunesse se caractérisent à la fois par un fort développement, mais aussi par des problèmes récurrent notamment en termes de cohérence, de lisibilité, de portage politique (3.1.a.). En 2009, une tentative de reprise en main politique se fait jour, à travers les nouvelles compétences accordées au Haut Commissariat aux Solidarités Actives contre la Pauvreté, qui marque également un changement de perception sur les politiques de la jeunesse (3.1.b.). Elément crucial de cette réappropriation politique, le Livre vert sur la Jeunesse dresse un état des lieux*

[137] Voir DUFLO Esther, « Le développement humain. Lutter contre la pauvreté » (I), Le Seuil / République des idées, Paris, 2010, 104 p.
[138] Voir la liste d'entretiens en annexe, mentionnant les projets sur lesquels sont impliqués les acteurs.
[139] A noter qu'au moment de cette recherche, sauf exceptions, l'ensemble des projets sont encore en cours. L'analyse porte donc uniquement sur l'élaboration et mise en place du Fonds et des projets, mais non sur leur évaluation et potentielle généralisation.

*actualisé de la jeunesse en France, et fixe un cadre général marqué notamment par de nouvelles approches, dont la démarche expérimentale (3.1.c.).*

### a. La jeunesse objet politique mal identifié[140]

**De l'animation socioculturelle aux projets d'insertion : les grandes étapes des politiques publiques ciblées vers les jeunes.**

Les prémisses des politiques de la jeunesse sont à trouver dans l'entre-deux-guerres, avec la naissance des mouvements de jeunesse et d'éducation populaires, portés par un fort militantisme social[141]. Dans le même temps, est crée en 1936 le secrétariat d'Etat à la jeunesse et aux sports, confié à Léo Lagrange, et destiné à soutenir le développement des activités sportives et de plein air. Après la libération, ce mouvement se renforce encore, avec le développement de nombreuses organisations tels que l'UCPA, la Fédération des Œuvres Laïque, la Jeunesse Ouvrière Chrétienne, dont certains sont directement soutenus par l'Etat. Les foyers de jeunes travailleurs se développent également, offrant des lieux de socialisation aux jeunes ouvriers et apprentis.

**En 1967, Le Livre Blanc sur la jeunesse** initié par François Missoffe (premier Ministre de la Jeunesse) est la première initiative concrète pour tenter de définir une politique de la jeunesse cohérente et globale. Avec une volonté affichée de ne pas passer par les organisations de jeunesse, mais de s'adresser « directement aux jeunes », ce Livre Blanc se base sur une large consultation directe des jeunes, relayée dans les médias[142]. Mais les événements de 1968 vont balayer cette tentative.

Les années 50 / 60 sont surtout marquées par l'apparition de la prévention spécialisée, qui marque un certain tournant en ajoutant à l'aspect socioculturel un pendant préventif et social.
Dans les années 70, la « question jeune » devient récurrente. S'ajoutant aux activités de prévention et d'animation, le thème de l'insertion devient central à partir de 1975 et de la hausse du chômage. Ainsi en 1981, **le rapport Shwartz[143], centré sur cette question de**

[140] Plusieurs éléments de cette partie sont issus du cours dispensé par Mr Gilbert Berlioz à l'UPMF – Master Management et évaluation des Politiques Sanitaires et sociales, ainsi que de l'ouvrage de LOCHEN Valérie, « Comprendre les Politiques d'action sociale », Dunod, Paris, 2010, p. 126 – 134
Pour aller plus loin nous conseillons la lecture des divers ouvrages de Patricia LONCLE consacrés à la question de la jeunesse, notamment LONCLE Patricia, « *Les jeunes. Questions de société, questions de politique* », La Documentation française, Paris, 2007, 152 p.
[141] Sur cette thématique voir entre autres MIGNON Jean –Marc, « Une histoire de l'éducation populaire », Paris, La découverte, 2007.
[142] Sur le processus de consultation lié au Livre Blanc, voir l'intéressant article de Laurent BESSE « Un ministre et les jeunes : François Missoffe, 1966 – 1968 », Histoire politique. Politique, Culture et Société N°4, Janvier-avril 2008
[143] SCHWARTZ Bertrand, « L'Insertion des jeunes en difficulté, rapport au Premier ministre », Paris, La Documentation française, 1981

**l'insertion sociale et professionnelle, recommande la mise en place des missions locales** qui seront créées par ordonnance en 1982. Celles-ci sont des lieux d'accueil, d'orientation professionnelle et d'accompagnement pour les jeunes de 16 à 25 ans, et jouent un rôle de « porte d'entrée » dans le système socio-économique, pour les jeunes en difficulté ou en situation de risque.

L'année 1981 est également marquée par **les émeutes dans le quartier des Minguettes à Vénissieux, qui constituent un véritable point de bascule des politiques de la jeunesse**, marquant notamment l'élaboration de mesures spécifiques sur la question de la délinquance. Ces mesures sont notamment mises en place directement au niveau local, sous l'impulsion des maires de certaines grandes villes. Les émeutes sont également à l'origine du **rapport Dubedout, intitulé « ensemble refaire la ville »** initiant les politiques de la ville, qui comporteront de nombreuses actions spécifiquement dédiées à la jeunesse.

A partir des années 90, la dégradation de la situation économique et l'installation durable du chômage obligent les gouvernants à intégrer également la question de la pauvreté des jeunes dans leur approche de la jeunesse.

En 1994, le **fameux « questionnaire Balladur »** [144] **tente de renouveler les politiques en vigueur en dressant un état des lieux global de la jeunesse**, sur la base de questions envoyées à l'ensemble des jeunes de 16 à 25 ans, et portant autant sur la confiance en l'avenir, leur futur professionnel, les loisirs[145]. Vingt-neuf propositions[146] seront élaborées à partir des réponses, mais seront cependant très peu suivies de mesures concrètes et feront l'objet de fortes critiques de la part des associations et mouvements de jeunesse (qui ne seront que très peu, voir pas consultées).

### La problématique de la jeunesse, un objet politique mouvant et aux réponses insatisfaisantes

Depuis leur apparition dans l'entre-deux-guerres et leur fort développement à partir des années 50 / 60, les politiques de la jeunesse se sont heurtées à de nombreux obstacles, dont nous pouvons retenir quatre facteurs majeurs :

- **L'éclatement du portage politique, menant à un manque de cohérence politique**. En effet, malgré les tentatives évoquées plus haut de « centraliser » les mesures à destination des jeunes, leur nature intrinsèquement transversale conjugue *de facto* des compétences de plusieurs ministères et organismes d'Etat, rendant particulièrement difficile leur coordination et leur mise en cohérence. Les politiques de la jeunesse se

[144] Au sujet de ce questionnaire qui fit grand bruit, voir notamment MAUGER Gérard « La consultation nationale des jeunes : Contribution à une sociologie de l'illusionnisme social », Genèses N° 25, 1996, P.91-113
[145] Voir l'étude de Cécile Amar Fondée sur les résultats de la consultation Nationale : AMAR Cecile, « Les aspirations de la jeunesse en 1995 », la documentation française, Paris, 1995
[146] Ibid, page 94 (annexe)

situent au centre d'un puzzle de politiques publiques (notamment politiques de la santé, de la famille, de l'emploi, de la sécurité, du sport, de l'éducation nationale, de la ville) ayant chacune leur cohérence, leur agenda, leurs priorités. Les tentatives de coordination, comme la création d'un comité interministériel de la jeunesse, sont restées inopérantes ; Pour exemple, ce comité ne s'est pas réuni une seule fois entre 1990 et 2009.

- **Un dialogue difficile entre les pouvoirs publics et les mouvements de jeunesse,** et plus largement les organisations publiques et privées travaillant dans ce secteur. Les processus d'élaboration du Livre Blanc de 1967 ou du « Questionnaire Balladur » de 1995 sont particulièrement révélateurs de ce blocage : ces deux documents censés renouveler les politiques de la jeunesse ont été élaborés sans implication des associations et organisations concernées, dans des tentatives infructueuses d'« échanges directs » entre les pouvoirs publics et « les jeunes »[147].
- **De profondes et rapides évolutions des problématiques liées à la jeunesse, obligeant à une forte réactivité des pouvoirs publics, et à de réels efforts de cohérence.** Comme nous l'avons évoqué plus haut, de nouveaux besoins liés à la jeunesse apparaissent progressivement (besoins liés notamment à l'insertion, au logement, à l'autonomie financière), qui s'ajoutent à ceux déjà existants. Les politiques de la jeunesse prennent progressivement l'allure d'un mille – feuille composé de multiples mesures pas toujours cohérentes entre elles. Un rapport de 2006 de la commission des finances déplore ainsi une « imprécision des objectifs poursuivis par le ministère de la jeunesse » et une « accumulation de mesures et de dispositifs qui ne sont que rarement remis en cause ». Il note également que l' « efficacité des dispositifs mis en œuvre reste difficilement mesurable, et donc insuffisamment évaluée ». [148]

Ainsi, malgré une montée en puissance des problématiques liées à la jeunesse et une hausse de leur visibilité, il semble que la volonté d'agir se confronte à des contraintes récurrentes. en termes d'action politique.

### b. Une tentative de reprise en main politique : la jeunesse comme nouvelle compétence du Haut Commissariat aux Solidarités Actives contre la Pauvreté.

C'est en décembre 2009 que le Haut Commissariat aux Solidarités Actives contre la Pauvreté voit élargir son champ de compétence au domaine de la jeunesse, héritant ainsi de certaines attributions d'autres ministères, particulièrement le ministère de la santé, de la jeunesse et des sports. Il demeurera directement rattaché au Premier Ministre.

[147] La difficulté du lien entre jeunes et pouvoirs publics reste d'actualité : voir notamment les nombreuses réactions suite à la mise en place du site « Waka » par le ministère de la jeunesse, en lien avec Skyrock ; En autre, interview d'Anne Mucel, CEVIPOF, dans Libération du 28 mai 2010 : http://www.liberation.fr/medias/0101638144-cette-generation-fait-peur

[148] MERVILLE Denis, « Pour une politique plus efficiente en faveur des jeunes, Rapport d'information déposé par la commission des finances sur les relations entre le ministère chargé de la jeunesse et l'Institut National de la Jeunesse et de l'Education Populaire et les associations intervenant en direction des jeunes », Document d'information de l'assemblée Nationale n° 3459, Novembre 2006.

### Les principales compétences dévolues au Haut Commissariat à la Jeunesse (« HCJ »)

Le décret précisant les attributions du Haut commissariat mentionne que celui-ci « a autorité sur la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative et, conjointement avec le ministre de la santé et des sports, sur l'inspection générale de la jeunesse et des sports (….). En outre, il dispose du secrétaire général du ministère chargé des affaires sociales (…). Le haut-commissaire à la jeunesse, agissant par délégation du Premier Ministre, préside le Conseil national de la jeunesse »[149].
Compte tenu de l'ensemble des éléments décrits plus haut établissant un lien clair et prioritaire entre pauvreté et politiques de la jeunesse, cet élargissement du Haut Commissariat vers la jeunesse n'est pas réellement surprenant, et semble s'inscrire dans une certaine logique. Ceci paraît plus évident encore si l'on se réfère au rapport de 2005 « A l'impossible nous sommes tenus, la nouvelle équation sociale », qui demeure la feuille de route officieuse du Haut commissariat, et qui place l'enfance et la jeunesse au cœur des enjeux de lutte contre la pauvreté.

### La « Feuille de route » générale – et officieuse - du Haut Commissariat : le rapport de 2005 « La nouvelle Equation Sociale »[150]

Ce rapport de 2005, largement évoqué dans le chapitre précédent, a été élaboré par la Commission Familles, Vulnérabilité, Pauvreté, présidée par Martin Hirsch alors Président de Emmaüs. A bien des égards, il peut *à posteriori* être analysé comme la feuille de route officieuse sur laquelle la plupart des actions du Haut Commissariat aux Solidarités Actives contre la Pauvreté puis le Haut Commissariat à la Jeunesse se seront basées pendant ses trois années d'existence[151].
**Intitulée « donner leur chance aux jeunes adultes », la résolution N° 12 du rapport est spécifiquement destinée aux problématiques économiques et sociales de la jeunesse**. Elle donne une place centrale à la notion d'autonomie (financière ; de logement ; sociale) qui « ne saurait se réduire à une politique de redistribution comme une autre ». En se référant à plusieurs rapports précédents[152], la commission démontre, en se basant sur nombre d'éléments statistiques à la fois la perte d'autonomie des jeunes et la persistance du puissant lien de cause à effet entre l'origine socioprofessionnelle des parents et les situations économiques de leurs enfants.

Ainsi, les enjeux de formation, d'insertion, d'orientation, de prévention de la délinquance, sont perçus comme des facteurs clefs de prévention de la pauvreté et de précarité.
Plus prosaïquement, l'attention consacrée au lien entre jeunesse et pauvreté se base également sur les faits objectifs : La catégorie des jeunes de 16-25 ans est celle de la

[149] Décret no 2009-57 du 16 janvier 2009 relatif aux attributions déléguées au haut-commissaire à la jeunesse, Journal Officiel du 17 Janvier 2009, Texte 2 sur 175.
[150] Commission Familles, Vulnérabilité, Pauvreté *La nouvelle Equation Sociale - Au possible Nous sommes tenus : 15 propositions pour combattre la pauvreté des enfants*, Avril 2005.
[151] Au départ de Martin Hirsch en mars 2010, le HCJ sera en effet renommé Ministère de la Jeunesse et des Solidarités Actives, et confié à Marc Philippe Daubresse, Député du Nord et ancien rapporteur de la loi sur le rSa.

population qui a le taux de pauvreté le plus élevé, qu'elle soit mesurée de façon monétaire ou en conditions de vie : un cinquième (20,2%) des jeunes de 16-25 ans vivent en dessous du seuil de pauvreté (880 euros par mois), contre 13% de l'ensemble de la population. Cela représente 1,4 millions de personnes[153].

### c. La « stratégie du Livre vert » : vers une véritable refonte des politiques de la jeunesse ?

Dès la création du Haut Commissariat à la Jeunesse (HCJ), priorité est donnée à l'élaboration d'un « Livre vert » par une commission pluridisciplinaire, mise en place en mars 2009. La stratégie est donc très proche de celle adoptée pour la mise en place du rSa, en fixant comme préalable à toute action d'envergure l'élaboration d'un document relativement complet, certes soumis à discussion mais devant servir de référence commune à l'ensemble des acteurs impliqués[154]. Basé sur une large démarche participative, le document dresse une nouvelle typologie des causes et des domaines d'exclusion de la jeunesse, et semble également défendre une certaine vision de l'action publique pour ce secteur, liée à une méthodologie relativement précise basée en grande partie sur l'approche expérimentale.

#### Le Livre vert : Un processus participatif essentiel à la stratégie du HCJ

**Un processus multidisciplinaire, centré sur la notion d'autonomie**

***Une commission hétérogène…***
La commission fut composée de 80 membres aux origines diverses : partenaires sociaux, représentants des étudiants, membres d'instances représentatives de la jeunesse, acteurs du monde économique, collectivités territoriales, parlementaires, personnes issues du monde universitaire et de réseaux nationaux, associations et personnalités qualifiées. Cette ouverture très large dans la composition de la commission est un élément central de la « stratégie du Livre vert », car elle permet notamment de légitimer les résultats obtenus en rattachant leur paternité à un ensemble d'acteurs dans lesquels la plupart des usagers ou autres acteurs peuvent se reconnaitre. Cependant comme nous le verrons plus tard cette stratégie a également son revers, puisqu'elle implique l'acceptation de nombreuses concessions pouvant aboutir à un « consensus mou ».

***… disposant d'une feuille de route relativement précise***
Dans le document de cadrage communiqué aux membres de la commission, le Haut Commissariat replace au cœur des débats la notion d'autonomie déjà abordée dans le rapport « La nouvelle équation sociale » de 2005. Le document défini l'autonomie des jeunes comme « la capacité à pouvoir assumer financièrement et intellectuellement sa propre existence »[155]. Par ailleurs, ce document établi un premier diagnostic de la situation des jeunes en France, donne des éléments chiffrés, indique les principales références, et revient sur les récentes initiatives publiques et dispositifs mis en place.

---

[153] Haut Commissariat à la Jeunesse, « document de cadrage de la commission de concertation jeunesse », Mars 2009, 55 p.
[154] Concernant le rSa, voir le *Livre vert vers un Revenu de Solidarité Active,* Haut Commissaire aux Solidarités Actives Contre la Pauvreté, Février 2008.
[155] *Document de cadrage de la commission de concertation jeunesse*, Haut Commissaire à la Jeunesse, mars 2009.

Dès l'officialisation de la commission, six groupes de travail furent constitués autour des thématiques suivantes :

- ✓ Emploi / formation
- ✓ Citoyenneté, participation à la vie de la cité
- ✓ Orientation
- ✓ Santé
- ✓ Logement
- ✓ Ressources

Au total, 170 heures de réunion auront permis d'aboutir à la formulation de 57 propositions réparties en 12 chapitres.

**Les critiques sur le processus : entre instrumentalisation et manque de clarté.**

Bien que l'initiative du Livre vert ait été très souvent saluée par de nombreux partenaire du secteur de la jeunesse comme un réel tournant, plusieurs critiques se sont fait jour sur le processus de concertation. Un blog intitulé « Le Livre Noir du Livre vert » fut même édité par des personnes anonymes se présentant comme des participants à la commission. Il fut cependant rapidement fermé[156]. Par ailleurs, et sur des modalités plus « classiques », plusieurs organisations éditèrent des communiqués discréditant de manière plus ou moins frontale le processus de concertation[157]. Ces critiques peuvent être résumées de la manière suivante :

- **Une concertation menée sur un temps très court,** ne permettant pas de réflexions approfondies et de débats de fond. Ceci aura mené selon certains à une liste exhaustive de propositions non forcement articulées, et dont la cohérence est limitée.
- **Une commission dont la composition ne serait pas représentative** de l'ensemble des mouvements de jeunesse. Certains détracteurs ont notamment relevé l'absence de représentants issus de la « diversité », ainsi qu'une surreprésentation des organisations chrétiennes par rapport aux organisations d'autres confessions[158].
- **L'alibi participatif**. Pour certains détracteurs de la concertation, celle-ci viserait en effet essentiellement à mettre un vernis de « légitimité participative » sur des propositions et dispositifs déjà imaginés de longue date. Cité par le journal Le Monde, le député des Alpes Maritimes Lionel Luca s'en indigne ainsi : « Ne pouvant s'appuyer sur la majorité parlementaire, le haut-commissaire a développé deux méthodes pour avancer sans trop s'exposer aux foudres de l'UMP. La première relève de la technique de l'«expérimentation» qui consiste à faire rentrer - mine de rien - une réforme dans les tuyaux, en procédant à des essais sur des territoires très limités (…). L'autre technique consiste à s'abriter derrière une commission chargée de formuler des propositions. C'est ce qui a été fait avec la commission de concertation sur la jeunesse, composée de représentants du Medef, de syndicats de salariés, étudiants, d'associations… Cette

[156] Voir notamment l'article sur le blog de Philippe Labbe: http://plabbe.wordpress.com/2009/06/04/un-livre-noir-du-livre-vert/ (Consulté le 5 Août 2010)
[157] Voir notamment les communiqués du CNAJEP : *Le Livre vert, une manœuvre de diversion ?* (20 mai 2009); *Le Livre vert : projet sans relief* ? (12 Juin 2009) ; *Le Livre vert : à moitié vide ou à moitié plein ?* (7 Juillet 2009). Voir également l'article de B. Floch dans le Monde du 03.06.2009 : *Des tiraillements dans la commission Hirsch*
[158] http://www.politique-jeunesse.com/articles/57propositionsdulivrevert1/index.php (Consulté le 5 Août 2010)

commission a accouché d'un Livre vert sur la jeunesse, dans lequel figurait une série de mesures, dont Hirsch s'est prévalu pour pousser ses pions, y compris le RSA pour jeunes actifs »[159].

- **Le « consensus mou » évoqué plus haut, serait notamment dû à la composition de la commission, et serait la conséquence directe d'un pilotage approximatif** des ateliers de travail. Il mènerait à ce que d'aucun ont présenté comme un « inventaire à la Prévert » ou une liste de courses disparate sans véritable colonne vertébrale ni objectif fédérateur.
- **La mise à l'écart, dès le lancement de la commission, de certains aspects jugés fondamentaux par certains acteurs.** La CNAJEP relève ainsi l'absence regrettable des sujets liés à la culture, aux loisirs. De plus, les obstacles à l'autonomie liés à l'origine géographique des jeunes (notamment ceux issus des quartiers en difficultés) ou les problèmes spécifiques rencontrés par les jeunes issus de l'immigration ne sont abordés qu'à la marge.

### Une nouvelle typologie des causes et des domaines d'exclusion de la jeunesse

L'un des intérêts fondamentaux du Livre vert est malgré les critiques relevées plus haut de créer un certain consensus autour de constats et de concepts dont la définition restait floue, et de reconnaitre officiellement certains problèmes politiques dans le traitement de la question.

#### Une nouvelle définition de la jeunesse

« La jeunesse n'est qu'un mot » disait Pierre Bourdieu en 1978, rappelant que la définition de la jeunesse est, dans toutes les sociétés, un enjeu de lutte symbolique et normative. Le sociologue mettait également en avant le fait que cette catégorisation ne pouvait masquer le poids de la transmission du pouvoir et des privilèges entre générations[160].
Le Livre vert sans révolutionner la définition de la jeunesse, en donne cependant une définition renouvelée basée non sur l'âge (vu comme une « référence trop étroite ») mais sur la période de vie : Ainsi, la jeunesse « commence à la fin de la scolarité obligatoire et fini par l'insertion durable dans la vie active [161]». La commission de concertation revendique donc une vision globale de la jeunesse, qui refuse le cloisonnement des dispositifs pour « jeunes qui étudient », « jeunes qui travaillent », et « jeunes entre-deux ». Jugeant cette séparation illusoire, le Livre vert propose donc une politique globale de la jeunesse, orientée vers une autonomie des jeunes quelque soit leur statut.

#### Une exclusion protéiforme

L'un des problèmes prioritaires identifiés par la commission est l'accès des jeunes au droit commun, vu comme une condition sine qua non à toute initiative. De manière plus spécifique, les risques d'exclusion des jeunes se concentrent dans trois domaines :

[159] Article de T. Serafini dans Le Monde du 29.09.2009 *La méthode de l'ouverture selon Hirsch*.
[160] BOURDIEU P., Entretien avec Anne-Marie Métailié, paru dans *Les jeunes et le premier emploi*, Paris, Association des Ages, 1978, pp. 520-530. Repris in *Questions de sociologie*, Éditions de Minuit, 1984.
[161] Livre vert « Reconnaitre la valeur de la jeunesse », Haut Commissariat à la Jeunesse, p. 10.

- Exclusion financière, qui soulève à la fois la question de l'accès au marché du travail (la période de transition vers un emploi stable est de plus en plus longue) et celle des aides financières publiques, notamment des allocations autonomie.
- Exclusion du logement, due à un parc immobilier pas assez adapté et abordable, limitant également « l'indépendance géographique ».
- Exclusion des dynamiques sociales plus générales, caractérisée notamment par un fort désintérêt de la chose publique[162] et par une certaine stigmatisation.

Les principaux défis identifiés pour les politiques de la jeunesse sont définis autour de cinq axes[163] :

- La génération actuelle des 16 – 25 ans connait le plus fort taux de pauvreté par rapport à l'ensemble de la population, qu'il soit mesuré de façon monétaire ou en condition de vie.
- La détérioration de l'accès à l'emploi des jeunes reste le principal obstacle à l'autonomie. Il est notamment remarqué que le phénomène de chômage de masse mène les entreprises à considérer les jeunes comme une variable d'ajustement.
- Une génération fortement impactée par un processus de démocratisation scolaire et universitaire non maitrisé et dont les effets (notamment sur le marché du travail) n'ont pas été anticipés.
- Une forte désillusion à l'égard de l'ascenseur social, et une confiance très limitée dans l'avenir[164] ;
- Une génération relativement éloignée de l'engagement citoyen et associatif.

**Des causes d'exclusions à la fois sociales, économiques et politiques…**

Le Livre vert met en exergue de nombreuses causes d'exclusion et de barrières à l'autonomie :

- Le critère discriminant de l'âge demeure culturellement fort, ainsi qu'une vision restreinte des capacités des étudiants ou des jeunes en général.
- L'origine sociale et les capacités économiques des parents restent un facteur fondamental dans les « inégalités de destin scolaire ».
- Le système scolaire (incluant les dispositifs d'orientation) fonctionne de manière autonome, sans intégrer les familles et les parents.
- Le manque de données et d'informations précises sur la partie la plus vulnérable de la jeunesse, et sur les phénomènes d'exclusion lourde, empêche l'identification de certains problèmes majeurs.
- Il existe un phénomène d'évitement des institutions, pour qui la jeunesse a un coût, mais n'amène pas vraiment de recettes….

Le Livre vert dresse donc un constat d'échec des politiques de la jeunesse menées ces dernières décennies, et propose une série de recommandations à destination directe des acteurs de ce secteur.

---

[162] Selon le Livre vert, près de trois quart des jeunes déclarent ne pas s'intéresser à la politique, et leur taux de participation dans le tissu associatif n'est pas plus élevé que celui de l'ensemble de la population.
[163] Voir le document de cadrage de la commission jeunesse.
[164] Voir notamment STELLINGER A. *Les jeunes face à leur avenir, une enquête internationale*, Fondation pour l'innovation politique, 2008. Cité dans le document de cadrage de la commission de concertation jeunesse p.19

## Vers de nouveaux modes de pilotage et de nouvelles méthodologies ?

### Les principes transversaux défendus par le Livre vert pour renouveler les politiques de la jeunesse.

Au-delà des contenus et des propositions précises formulées dans le document, le Livre vert contient diverses références à une conception relativement renouvelée des politiques publiques, et plus précisément des politiques sociales. Nous avons relevé six grands principes qui semblent structurer la vision de cette politique de la jeunesse.

***Réaffirmer une volonté et une cohérence politiques.***
Le premier axe clairement affiché est la volonté d'une reprise en main politique sur les divers aspects composant les politiques publiques de la jeunesse. Le document relève ainsi le fait que « le Parlement n'a pas débattu une seule fois de la politique de la jeunesse depuis 15 ans », et que « le comité interministériel de la jeunesse ne s'est pas réuni pendant 18 ans[165] ». Le Livre vert affiche donc l'objectif d'une meilleure visibilité d'ensemble, par les acteurs concernés, des objectifs et des enjeux liés aux politiques de la jeunesse. Le processus même de concertation va dans ce sens, en essayant au-delà des divergences d'aboutir à un certain consensus global.
Malgré les nombreuses critiques relevées notamment ci-dessus, la grande majorité des acteurs impliqués ont reconnu une réelle avancée liée au principe même d'un Livre vert dressant un panorama complet sur les questions de la jeunesse et considérant celle-ci comme un objet politique à part entière.

***« Mettre le système sous tension » : Fixer des « objectifs mobilisateurs » et des résultats à atteindre.***
***D***ans la logique de la feuille de route fixée en 2007 par le Président de la République au Haut Commissaire[166], le Livre vert tente de fixer un maximum d'objectifs qualitatifs et quantitatifs sur chacune des thématiques retenues. Ainsi par exemple, il est proposé que 70% d'une classe d'âge, d'ici à 2015, effectue le service civique[167].
De manière plus globale, le document présente comme un « objectif mobilisateur pour les collectivités publiques et une responsabilité pour les partenaires sociaux et la société civile » l'indicateur consistant à « ne laisser aucun jeune sans emploi, formation qualifiante ou engagement citoyen [168]». Cet objectif global permet ensuite de décliner les axes principaux de la politique désirée.
Dans le même sens, pour chaque objectif plus spécifique, le Livre vert propose de définir des obligations de résultats pour les collectivités publiques concernées (cf. proposition 12 du Livre vert) mais aussi dans certains cas – ce qui est plus novateur – des obligations de moyens de la part des jeunes eux-mêmes (voir notamment la proposition 13 – page 40)
Cependant, il convient de noter que la plupart de ces objectifs restent relativement larges, vagues, voir absents dans certains cas. Si ceci peut se comprendre par le statut même de

[165] *Reconnaitre la valeur de la jeunesse ; Livre vert sur les politiques de la jeunesse*. Haut Commissaire à la jeunesse. Juin 2009. Page 20.
[166] Voir en annexe la *Lettre de mission de M. Nicolas SARKOZY, Président de la République, à M. Martin Hirsch, Haut commissaire auprès du Premier ministre, aux Solidarités actives contre la pauvreté.* 9 Juillet 2007.
[167] Livre vert sur la jeunesse, Ibid., page 91.
[168] Livre vert sur la jeunesse, Ibid., Page 18.

« Livre vert » - document destiné à ouvrir des pistes puis à être soumis à discussion – il pose cependant la question de la faisabilité concrète de cette gestion par résultat.

***Proposer des modes de suivi régulier pour chaque dispositif mis en place***

Cet enjeu méthodologique et de gestion par objectifs s'accompagne dans plusieurs cas d'un souci d'identifier pour chaque dispositif les moyens de suivi des objectifs et résultats attendus. Ceci est par exemple le cas en ce qui concerne la santé des jeunes, pour laquelle le document préconise la mise en place d'un système de suivi par cohorte permettant « d'apprécier globalement l'impact des politiques menées sur l'état de santé des jeunes. Ces constats permettraient de définir les priorités des politiques de santé publique concernant les jeunes et de faire évoluer ces politiques en conséquence ».

***Clarifier les rôles et responsabilités de chaque acteur impliqué***

Dans la même logique que les principes cités ci-dessus, le Livre vert pose comme condition à toute politique efficace la clarification des rôles et responsabilités chaque partenaire ou opérateurs. Cette préoccupation affirmée en tant que telle en introduction est également présente de manière disséminée dans le document. Trois exemples peuvent en être donnés :
La proposition N° 16 recommande de confier clairement aux conseils généraux le pilotage d'une nouvelle mesure de protection judiciaire pour les jeunes majeurs, ce type de mesure étant actuellement éclaté entre conseils généraux et Etat (via la protection Judiciaire de la jeunesse) et menant dans les faits à un désengagement des pouvoirs publics dans ce domaine.
Autre exemple, le document incite à redéfinir en profondeur le cadre d'intervention des Mission Locales, dont le rôle majeur est réaffirmé (voir les propositions 17 à 20, toutes consacrées à ce sujet). Les articles concernés reviennent également sur les relations avec l'ensemble des partenaires opérationnels des missions locales.
Dernier exemple, l'affirmation par la commission de concertation de la compétence des branches professionnelles pour mener les négociations autour de l'emploi des jeunes.

***Améliorer la communication sur les dispositifs mis en place***

Beaucoup des propositions contenues dans le Livre vert sont accompagnées d'impératifs liés à la communication ou la sensibilisation du public visé, répondant ainsi à l'un des freins identifiés dans la mise en place cohérente des divers dispositifs. Par exemple, le Livre vert préconise une campagne de sensibilisation aux nouveaux métiers ayant des besoins de recrutement (proposition 32 - p.65), des campagnes larges d'information sur le bénévolat et l'engagement associatif (proposition 57 - p94), des initiatives de sensibilisation sur les risques sanitaires et sur la prévention à travers des missions de service civique (proposition 48 - p.84).

***Multiplier les « micro – expérimentations » permettant d'identifier et généraliser « ce qui marche »***

Comme nous le verrons ultérieurement, les expérimentations sociales tiennent une place fondamentale dans la stratégie déployée autour du Livre vert. Elles permettent notamment de déployer très vite un aspect opérationnel et « concret » touchant à l'ensemble des problématiques abordées dans le document. Au sein même du Livre vert sont déjà identifiés les domaines pour lesquels il conviendrait de mettre en place des expérimentations, et ce pour des raisons diverses dont nous pouvons dresser la typologie suivante :

- Tester des innovations afin de percevoir leurs effets propres
- Confirmer les effets positifs de projets existants mais restés confidentiels;
- Lancer progressivement des nouveaux dispositifs dont la généralisation est certaine
- Mettre en place des dispositifs « temporaires » remplissant des objectifs précis et limités dans le temps.

**Les propositions concrètes formulées par la commission et officiellement soumises à débat**

Voici les principales préconisations issues du processus de concertation ouvert en mars 2009, **telles que présentées dans le document de synthèse du Livre vert** :

- Pour réintroduire le sujet « politique de la jeunesse » dans l'agenda politique proposition d'instaurer des débats périodiques au Parlement autour d'une **loi d'orientation et de programmation sur la jeunesse** ; tenue régulière du Comité interministériel de la jeunesse ; consultations des instances représentatives des jeunes au niveau national et local.
- Proposition de créer un **livret de compétences systématique** assurant la prise en compte des compétences des élèves tout au long de leur parcours, permettant de valoriser leurs atouts et d'élargir les critères selon lesquels ils sont évalués.
- **Création d'un service public de l'orientation**, compétent pour l'orientation tout au long de la vie, depuis l'orientation scolaire jusqu'à l'orientation dans l'enseignement supérieur et vers la vie active. Ce service serait connecté à l'école mais pas dépendant de l'Éducation nationale.
- Pour assurer la continuité du parcours, proposition de prolonger l'obligation scolaire à 16 ans par une **obligation portée à 18 ans de se former ou d'être dans un parcours d'entrée dans la vie active.**
- Au delà de 18 ans, proposition que les différentes institutions en charge des jeunes soient obligées **d'organiser contractuellement le parcours des jeunes et le partage de leur prise en charge,** pour mettre fin aux discontinuités de parcours ou aux failles de prise en charge de certaines catégories de jeunes. Ceci conduit à repositionner les missions locales, à la fois responsables du suivi de tous les jeunes d'un territoire en difficulté d'insertion et pivot d'un réseau institutionnel.
- Mesures pour améliorer l'insertion des jeunes dans la vie active autrement que par des emplois précaires: objectif de **doublement de l'alternance chez les moins de 25 ans**, création et financement d'une convention de transmission intergénérationnelle, sécurisation du pré-recrutement alliant formation rémunérée et accès à un contrat à durée indéterminée.
- Proposition de lier la politique d'insertion professionnelle des jeunes à une **politique par branches de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences** avec des engagements contractuels d'intégration durable des jeunes dans ces branches. Ceux-ci pourraient prévoir les mécanismes d'engagements réciproques garantissant que l'effort public se traduise par une augmentation du nombre de jeunes intégrés durablement dans l'emploi.

- En matière **d'autonomie financière**, proposition de tracer une voie entre le statu quo et l'extension pure et simple des mécanismes de solidarité touchant les plus de 25 ans. La solution préconisée repose sur une double logique : mettre en œuvre des mesures immédiates pour renforcer l'attractivité des formations initiales et continues et mieux accompagner les jeunes dans leur recherche d'emploi ; préparer à travers des expérimentations de grande échelle (et avec l'ambition de les généraliser dans un calendrier précis) un système de soutien à l'autonomie des jeunes qui ont déjà choisi une voie professionnelle, intégrant le soutien aux jeunes en formation et en activité professionnelle et construit à partir des besoins des jeunes.
- Proposition d'un soutien équivalent **au rSa pour les jeunes de moins de 25 ans déjà en emploi** et l'accès à une prise en charge plus globale pour les jeunes ne bénéficiant pas d'un soutien familial.
- La commission propose la **prise en charge étendue du permis de conduire** pour tous les jeunes qui en ont besoin pour avoir accès à l'emploi.
- Proposition de mettre en place un **service civique**, sur une base volontaire, ayant vocation à concerner 10 % d'une classe d'âge d'ici cinq ans, et pouvant à terme être systématisé, en fonction d'une évaluation de ses impacts.

**Conclusion de la partie III.1**

Le Livre vert sur la jeunesse, malgré certaines critiques sur son processus d'élaboration, aura donc mené à la fois à un nouveau diagnostic sur la situation de la jeunesse en France, et à l'identification d'un ensemble large de réponses : solution à la fois en termes de dispositifs à mettre en place, mais aussi de méthodologie à mettre en œuvre pour renouveler la manière de répondre aux situations de la jeunesse. Or au cœur de cette méthodologie se trouve la notion d'expérimentation sociale, vu comme un outil idéal pour l'identification des actions les plus pertinentes à mener. Dès lors, l'une des priorités du Haut Commissariat à la Jeunesse sera la création d'un dispositif permettant de développer ces expérimentations sociales censées créer une dynamique nouvelle au sein des politiques de la jeunesse.

## 2. Expérimenter, certes, mais comment ? La mise en place du Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse

*C'est immédiatement suite à la parution du Livre vert que sera officiellement mis en place le fonds d'expérimentation pour la jeunesse, outil conçu pour financer, centraliser et coordonner l'ensemble des projets expérimentaux imaginés (III.2.a.). Le Fonds incite les porteurs de projet à respecter une méthodologie relativement précise, notamment en termes de protocole d'évaluation (III.2.b.). Outil résolument nouveau dans le paysage des politiques de la jeunesse, ce fonds générera dès son lancement de nombreuses réactions au sein du réseau d'acteurs, qui donnent à voir des transformations et changements introduits par la méthodologie expérimentale dans le champ de la jeunesse (III.2.c.)*

### a. Principales caractéristiques du Fonds d'Expérimentation : financement, modes de pilotage et de coordination.

Fait assez significatif de l'importance accordée à cet outil, la création du « Fonds d'expérimentation pour la jeunesse » fut intégrée dans la loi sur le rSa de décembre 2008… c'est-à-dire avant même la création officielle du Haut Commissariat à la Jeunesse. En effet, l'idée de départ du Haut Commissariat était de dédier ce fonds à une expérimentation centrée sur le « rSa jeunes », dispositif qui sera finalement adopté sans passer par une phase expérimentale[169]. Le fonds est rapidement doté d'une somme de 150 millions d'euros, et structuré sous la forme d'appels à projets.

#### Les appels à projets, outil central pour sélectionner, financer et coordonner les expérimentations

Le système central sur lequel repose le fonds d'expérimentation est celui de l'appel à projets, structuré autour de certaines thématiques issues en grande partie du Livre vert.

**Organisation et caractéristiques générales des appels à projets**

Ces appels à projets sont élaborés conjointement par le Haut Commissariat et par le « conseil scientifique » (cf. *infra*), dans des cadres définis par un conseil de gestion du fonds[170]. Chaque appel est structuré autour d'un ou plusieurs axes thématiques, déclinés en programmes (voir le détail dans le paragraphe suivant). Pour chaque programme sont spécifiés les objectifs spécifiques des expérimentations, les modalités attendues d'évaluation, et l'enveloppe maximal de crédit.
Publiés par le Haut Commissariat entre avril 2009 et février 2010, les trois principales « vagues » d'appels à projets seront diffusées à travers les réseaux du secteur de la

[169] Après l'adoption du décret relatif au « rSa Jeunes », celui-ci sera concrètement mis en place en septembre 2010.
[170] Pour voir les missions et la composition du conseil de gestion : http://www.experimentationsociale.fr/IMG/pdf/conseil_gestion_expe_sociale.pdf (dernière consultation le 16 août 2010)

jeunesse[171], sur des délais extrêmement courts : en effet, le temps imparti entre la diffusion de l'appel et la date butoir d'envoi des dossiers se situe entre un et trois mois, ne laissant que très peu de temps aux porteurs de projets et évaluateurs pour élaborer le dispositif et le protocole d'évaluation.

**Un triple pilotage politique, administratif et scientifique**

Le Fonds d'expérimentation jeunesse est un dispositif résolument nouveau dans le champ de l'action publique, à la fois dans ses objectifs et dans ses modes de fonctionnement. Le mode de pilotage choisi repose sur quatre entités[172] :

- **Un conseil de gestion** auquel participent les administrations centrales (notamment emploi, éducation nationale, enseignement supérieur, budget, jeunesse, Outre-Mer...) et les partenaires privés impliqués. Il définit les thématiques prioritaires et décide *in fine* de l'allocation des fonds.
- **L'équipe d'animation et de gestion** est intégrée à la direction de la jeunesse au sein du ministère de la jeunesse et des solidarités actives. Entièrement dédiée au fonds, elle participe à l'élaboration des appels à projets, gère le suivi méthodologique, administratif et financier des expérimentations au niveau national et régional, et « prépare des conditions de généralisations futures »[173]**.** Elle prépare les appels à projets et coordonne l'animation régionale et nationale des expérimentations retenues.
- **Le conseil scientifique** définit quant à lui les modalités d'évaluation des différents programmes thématiques, et garanti la qualité et la validité scientifique des protocoles évaluatifs retenus pour chacun des projets. Il participe également à l'évaluation finale des projets, à l'identification des projets pouvant faire l'objet d'une généralisation. Ce comité, présidé par Marc Gurgand (Chargé de recherche CNRS, chercheur associé à l'Ecole d'Economie de Paris et au J-PAL Europe), est composé d'une dizaine de personnalité, dont plusieurs avait participé au comité de suivi des expérimentations du rSa ; Les deux tiers des membres du comité sont issus de la recherche en science économique.

En termes de sélection, dans la pratique, les dossiers reçus dans le cadre du premier appel à projets étaient d'abord visés par le comité scientifique, qui donnait une notation par lettre : A pour les projets retenus, B pour les projets acceptables mais nécessitant certaines modifications, ou C pour les projets rejetés. Les dossiers étaient ensuite transmis à l'équipe du HCJ pour un réexamen puis pour opérer le choix final[174].

Depuis Juin 2010 a également été mis en place un **réseau de coordinateurs régionaux** au sein des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS),

[171] Information qui a visiblement connu certains disfonctionnement selon plusieurs acteurs interrogés dans le cadre de la présente recherche, certains n'ayant reçu l'information que très tardivement et de manière informelle.
[172] Cette organisation a sensiblement évolué depuis la création du fonds, notamment avec la fin du Haut Commissariat et la création du Ministère aux Solidarités Actives et à la Jeunesse. L'organisation présentée ici est l'organisation officielle du fonds au moment de la rédaction de ce document.
[173] www.experimentationsociale.fr
[174] Cette procédure a été expliquée à l'auteur par des porteurs de projets, et n'a pu faire l'objet de vérification auprès de l'équipe du Ministère ; Il est donc possible que certains détail dans le processus de sélection ne soient pas

chargés de faire le lien entre les acteurs (porteurs de projets et évaluateurs) de la région et l'équipe d'animation et de gestion du fonds.

**Les 3 principales « vagues » d'appels à projets : chronologie et contenus.**

La plupart des projets expérimentaux financés par le HCJ s'inscrivent dans trois procédures d'appel à projets distinctes. Chaque « vague » met en avant des axes d'intervention définis dans le Livre vert, et définit les conditions d'évaluation.

***L'appel à projets dit première vague parait en avril 2009, et sera clôturé en Juin 2009.*** Doté de 65 millions d'euros, il privilégie les projets axés autour de quatre orientations:

- Réduire les sorties prématurées du système de formation initiale
- Améliorer la transition entre formation et emploi
- Prévenir les ruptures
- Soutenir les initiatives et projets des jeunes

Les résultats de cet appel à projets seront publiés en juillet 2009 : sur 494 candidatures reçues, 173 projets seront sélectionnés[175], dont la majorité (61%) concerne l'axe 1 de réduction des sorties prématurées du système de formation initiale[176].
Concernant le type de structures concernées, et malgré un effet d'annonce du HCJ avançant que le monde associatif représente plus de la moitié des projets déposés, ce sont finalement 30 % des projets retenus qui proviennent d'association, et 13% des missions locales (qui ont le statut juridique d'association). La majorité des projets provient donc d'établissements publics (dont 26% de l'enseignement supérieur, 15% de l'éducation nationale, 10% des collectivités territoriales). Cette situation aura mené à certaines critiques notamment dans le monde associatif et le monde politique, évoquant un mode d'auto financement des structures publiques ou para publiques[177].

***Plus modeste (10 millions d'euros) l'appel à projets 2ème Vague, publié le 9 octobre 2009 et clôturé le 30 Novembre 2009,*** privilégie lui trois autres objectifs liés aux priorités du Livre vert :

- Favoriser l'égalité des chances et lutter contre les discriminations
- Améliorer l'accès au logement des jeunes
- Améliorer l'accès au soin des jeunes

Sur 229 dossiers reçus, seuls 48 - soit 21% - seront retenus, dont la majorité (58%) concerne l'accès aux soins. Contrairement au premier appel, les associations représentent la grande majorité des projets sélectionnés (71%, dont 17% de missions locales).

***Enfin, l'appel à projets 3ème vague, doté de 8 millions d'euros, sera lancé en décembre 2009 et clôturé en février 2010.*** Publiés le 25 mai 2010, les résultats font état de 24 projets retenus, dont 13 pour le premier axe. Il est ciblé sur les projets ayant pour finalité :

[175] A l'heure de cette recherche, la plupart des projets sont encore en cours.
[176] Les statistiques concernant chacun des appels à projets sont disponibles sur le site www.innovationsociale.fr
[177] Représentatif de ces critiques l'article du blog de Mathieu Lamarre, élu local, intitulé « Fonds d'expérimentation jeunesse, ou comment l'Etat s'auto subventionne», http://matthieulamarre.lesdemocrates.fr/2009/07/17/fonds-dexperimentation-pour-la-jeunesse-ou-comment-financer-ses-propres-ministeres/ (Consulté le 5 Août 2010)

- L'engagement des jeunes (à travers des dispositifs de soutien à l'initiative et à l'engagement, des modes de reconnaissance des compétences acquises par l'engagement associatif)
- La diversification des choix d'orientation scolaire et professionnelle des jeunes filles.

Ainsi, les trois vagues d'appel à projets couvrent un large ensemble de domaines présents dans le Livre vert, et mobilisent plus de 83 millions d'euros ventilés sur 245 projets.

**Les appels à projets thématiques ou géographiques**

Au-delà des trois principales vagues d'appel à projets, le Haut Commissariat a également mis en place trois appels plus spécifiques, soit ciblés sur des zones géographiques (DOM) ou des dispositifs très précis.

***L'appel à Projets « Outre mer »***
Publié en aout 2009, cet appel centré sur les Départements et territoires d'outre-mer et représentant un million d'euros est basé sur trois axes relativement proches de ceux de l'appel à projets « première vague »:

- DOM 1 : Prévenir et Lutter contre le décrochage scolaire par le développement de l'accompagnement éducatif et la valorisation des dispositifs de deuxième chance.
- DOM 2 : Actions innovantes pour développer la mobilité internationale des jeunes ultra marins, surtout vers les pays limitrophes ;
- DOM 3 : Soutenir les initiatives et projets des jeunes (surtout jeunes micro-entrepreneurs)

Les résultats cet appel, publiés en octobre 2009, font état de 11 projets sélectionnés sur 65 reçus.

***L'appel à Projets « 100 000 permis pour réussir »***
Diffusé en Juin 2009, de manière quasi concomitante avec la parution du Livre vert, cet appel a été élaboré en partenariat avec la fondation TOTAL qui finance la majorité des projets de cet appel (7 millions d'euros sur 10 millions au total). Il a pour objectif principal de développer l'accès aux permis de conduire pour les jeunes issus de familles modestes et pour qui l'absence de permis est une barrière dans l'accès à l'emploi.
Sur 113 projets déposés, 58 projets (51%) seront sélectionnés, portés pour la plupart par des structures associatives et missions locales (sachant que les structures associatives sont souvent des auto-écoles sociales ou associatives, émanant de missions locales).

***L'appel à projets « Livret de compétences », lancé en décembre 2009*** s'appuie sur l'article 11 de la loi de novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, article directement inspiré par le Livre vert. Mis en place conjointement par le ministère de l'Education Nationale et le Haut Commissariat à la Jeunesse, il vise à la mise en place d'un outil synthétique valorisant à la fois les acquis scolaires et extra-scolaires, et fusionnant les anciens outils existants. La fin de l'expérimentation est prévue en juin 2012 et doit aboutir à un rapport d'évaluation global remis au Parlement. A ce jour (juin 2010), les résultats de l'appel à projets ne sont pas rendus publics.

**Les projets sélectionnés : Une forte présence des associations, et une place importante donnée aux projets liés à l'orientation**

Le temps et les moyens liés à la présente recherche n'auront pas permis une étude en profondeur de l'ensemble des projets soumis et / ou retenus dans le cadre des appels à projets. Il ne nous est donc pas possible de dresser une typologie précise de l'ensemble de ces projets mais plus globalement d'en extraire les principales caractéristiques, sur la base notamment des premières statistiques élaborées par le Ministère à la Jeunesse[178].

**Les associations représentent la moitié des 245 porteurs de projets** financés dans le cadre des trois principales vagues d'appels à projet tandis que les collectivités locales représentent 13,3%, les missions locales comme l'enseignement supérieur 10 %, l'éducation nationale 7%, les établissements publics 3%. Ceci démontre une certaine volonté de dynamisation du secteur associatif, perçu comme l'un des milieux privilégiés de l'innovation sociale.

**Une place importante a été réservée aux projets visant à la réduction des sorties prématurées du système de formation initiale,** qui représentent près de la moitié (46%) du nombre total de projets. Ceci est en cohérence avec plusieurs objectifs fixés par le Livre vert sur la jeunesse, notamment en termes d'information et de choix (propositions 1 à 3), d'orientation active (propositions 4 à 7), ou encore de prévention du décrochage (propositions 11 à 14).

## Un fonds doté d'une enveloppe financière importante, reposant sur un engagement pluriannuel

**Un fonds alimenté principalement par des fonds publics, « dé annualisés » et acquis dès la mise en place du HCJ**

Comme nous l'avons vu, avant même la mise en place officielle du HCJ, la loi de généralisation du rSa créait juridiquement un fonds d'expérimentation dédié à la jeunesse ; Celui – ci est d'abord doté de 10 Millions d'euros provenant du budget du Haut Commissariat aux Solidarités Actives. Dans les premiers jours d'activités du Haut Commissariat, le Président de la République annonçait qu'une somme de 150 millions d'euros supplémentaires serait allouée au fonds sur deux ans. Celle-ci provient en partie de fonds précédemment alloués à la Délégation Interministérielle à l'Innovation, l'Expérimentation Sociale et l'Economie Sociale (DIIESES), organisme qui a été intégré à la nouvelle Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS) en 2010.

Il semble que l'existence dès l'origine de cette enveloppe garantie et bien fournie ait largement contribué à l'efficacité et la rapidité avec laquelle ce programme fut ensuite mis en œuvre, évitant notamment des négociations pour chacun des programmes expérimentaux.

Par ailleurs il s'agit de replacer notre analyse dans un contexte de forte contraction des dépenses publiques, notamment dans le secteur de l'éducation et de la prévention. Le fait

[178] Les chiffres avancés proviennent des premières statistiques disponibles sur le site du Ministère de la Jeunesse : www.expérimentationsociale.fr/spip.php?page=articles-liste&id_rubrique=29

de pouvoir maitriser l'un des seuls « robinets » ouvert à cette période représentait donc pour le HCJ un important levier d'action vis-à-vis des acteurs concernés, publics comme privés.

**Questionnements autour de la participation de bailleurs privés au financement des expérimentations**

Au-delà de ces financements publics, la structure du fonds d'expérimentation fut conçue de manière à pouvoir également recueillir des fonds d'origine privée. Il nous semble qu'en soi, ceci est également révélateur d'une nouvelle vision des politiques publiques et de leurs modes de financement[179]. Cette possibilité sera rapidement exploitée : par exemple, la fondation Totale apportera 11,8 millions d'euros dédiés à trois programmes expérimentaux autour des problématiques spécifiques:

- L'initiative « 100 000 Permis pour réussir», consistant à favoriser l'accès des jeunes au permis de conduire lorsque celui-ci peut permettre l'obtention d'un emploi. Cette opération « sociale » de la fondation Total (qui finance 7 millions sur les 10 millions du projet), dans un domaine directement lié à une partie de son secteur d'activité (la vente d'essence aux particuliers) peut poser de nombreuses questions que nous ne pouvons traiter ici, mais qui témoignent également de nouveaux positionnements d'acteurs dans l'action publique.
- Le programme « Créa'jeunes » porté par l'Association pour le Droit à l'Initiative Economique (ADIE) et financé à hauteur de 1,8 million par Total (1 million par le HCJ) entend développer à grande échelle le microcrédit professionnel en mettant en place un accompagnement méthodologique et financier pour 1000 jeunes créateurs d'entreprises issus des quartiers sensibles.
- L'opération « coup de pouce clé » pilotée par l'Association pour Favoriser une Ecole Efficace (APFE) entend agir sur le décrochage scolaire en prévenant de manière précoce les ruptures dans l'éducation et la formation au travers de programmes de soutien extra-scolaire.

En parallèle, le syndicat professionnel Union des Industries et Métiers de la Métallurgie (UIMM) s'est engagé à verser une contribution de 3 millions d'euros sur la période 2009 – 2010.

### b. Les exigences du HCJ concernant la méthodologie et la coordination

Les divers appels à projets, si ils couvrent un spectre large en termes de domaine d'intervention, ont chacun été élaborés de manière relativement stricte et précise, dans une logique notamment de cohérence et de comparabilité des résultats. Cette partie revient

[179] A noter que cette implication de financements privés aux politiques de la jeunesse était fortement recommandée dans le rapport de 2008 de Pierre MORANGE (député UMP des Yvelines) à l'Assemblée Nationale, portant sur la gouvernance et le financement des structures associatives. Ce mouvement peut être rapporté au développement notamment des Partenariats Public – Privé (PPP) pour la construction d'ouvrages dans le domaine hospitalier, ou des nouvelles règles dans le financement des universités.

donc sur ces exigences du HCJ, en se basant essentiellement sur les trois principales vagues d'appels à projets.

### L'obligation de se situer précisément dans les axes fixés par le HCJ (Livre vert)

Le dispositif d'expérimentation mis au point par le HCJ est comme nous l'avons vu une sorte de « prolongement opérationnel » du Livre vert, dont il s'agit d'expérimenter une partie des recommandations. Les cahiers des charges des appels sont donc en conséquence très cadrés sur les dispositifs escomptés : ainsi la plupart des axes présentés ci-dessus sont encore divisés en programmes, autour de sous-objectifs. Par exemple l'axe 3 du premier appel à projets, intitulé « éviter les ruptures, sécuriser les transitions » se décompose en quatre programmes :

- Actions innovantes pour préparer l'autonomie des jeunes pris en charge par l'aide sociale à l'Enfance et la Protection judiciaire de la jeunesse.
- Appui aux parcours vers l'emploi des jeunes sous main de justice.
- Sécuriser l'accès au logement
- Connaissance, repérage et prévention des étudiants en difficultés.

Chaque sous-objectif est lui-même décrit de manière relativement précise, souvent avec des lignes directrices insistant sur les types d'initiatives attendues.

Ainsi, une attention particulière semble avoir été portée, dans la plupart des cas, sur le « resserrement » des initiatives dans leur logique d'intervention, afin d'éviter un trop grand éparpillement. Cette intention est confirmée par le ratio entre le nombre de projets retenus et les projets reçus : 79% de refus sur la première vague, 65% sur la deuxième vague. Même si le nombre de projets reste élevé, il est finalement relativement modeste par rapport aux objectifs visés, révélant une certaine volonté de recentrage.

### Deux obligations centrales: définir clairement un protocole d'évaluation et créer un binôme porteur de projet / évaluateur

L'une des particularités des appels à projets expérimentaux du HCJ par rapport aux initiatives ressemblantes est l'obligation, pour chacun des porteurs de projets, de définir précisément la manière dont sera évalué le projet, et d'identifier l'évaluateur en amont. Cet aspect fondamental sera particulièrement déterminant dans la sélection des dossiers, et est l'une des clefs de l'ensemble du dispositif. Il fait d'ailleurs l'objet de notices spécifiques diffusées aux candidats aux expérimentations[180]
Afin de faciliter l'identification des évaluateurs, ainsi que d'assurer leur neutralité et la qualité de leur intervention, le HCJ a mis en place dès le premier appel à projets un système de « labellisation » des évaluateurs, publics ou privés, dont la liste est diffusée et actualisée sur le site dédié.
Cette condition implique donc **dès la conception du projet la mise en place d'un binôme opérateur / évaluateur** dont chacun joue un rôle dans la finalisation du projet expérimental.

[180] Voir le « Guide Méthodologique pour l'évaluation des expérimentations sociales », Haut Commissariat à la Jeunesse, avril 2009, disponible sur le site du ministère à la jeunesse.

Il s'agit notamment dans le document de préciser les conditions exactes de l'évaluation, les indicateurs retenus, la méthodologie employée, la composition des groupes de bénéficiaires. De plus, les appels à projets comportent généralement, pour chacun des axes et des sous-objectifs, des critères qui devront obligatoirement être retenus dans le protocole d'évaluation. Ainsi par exemple, le critère d'impact des projets sur les perspectives d'insertion professionnelle des jeunes ciblés est un indicateur relativement transversal, qui apparait pour plusieurs des axes et sous-objectifs de l'appel à projets première vague.

### Une forte incitation à utiliser la méthode randomisée

A la lecture des divers documents de cadrage et d'information transmis aux candidats avant de déposer un dossier, il apparait clairement que la méthode privilégiée par le HCJ en termes d'évaluation est la méthode par tirage aléatoire ; Ainsi, le guide méthodologique à destination des porteurs de projet annonce-t-il que :

> « Les méthodes les plus fiables, celles qui apportent la mesure la plus précise et la plus robuste de l'impact du programme sur les variables d'intérêt (*outcomes*), sont les méthodes d'évaluation randomisée (…). Elles sont particulièrement bien adaptées à l'évaluation d'expérimentations sociales, dans lesquelles un groupe restreint d'individus fait l'objet d'un traitement particulier qui déroge au droit commun. Il est toujours souhaitable de privilégier une évaluation selon un protocole d'expérience randomisée dès lors que les conditions de l'expérimentation le permettent».[181]

Cependant, le même document revient sur les obstacles éthiques potentiels de la randomisation, notamment la création d'inégalités au sein de groupes déjà vulnérables. Certaines solutions sont donc suggérées, par exemple d'allouer le dispositif à l'ensemble de la population visée (groupe cible et groupe témoin) mais en décalant cette allocation dans le temps, afin de comparer les deux groupes dans la période où le second groupe d'a pas encore bénéficié de la mesure.
Par ailleurs, le document précise que la méthode randomisée n'est pas envisageable dans le cas où cela empêcherait une personne « d'accéder à une ressource déterminante pour sa trajectoire de vie ou son parcours professionnel ». Elle n'est donc applicable que lorsqu'elle offre à certains « un accès sélectif et temporaire à une ressource nouvelle supplémentaire afin de juger de son efficacité en vue d'en généraliser à terme le bénéfice à l'ensemble de la population éligible ». Cette exception posée –qui ne concerne finalement que peu de projets expérimentaux, la plupart consistant à offrir des services supplémentaires à ceux existants - le Haut Commissariat affiche cependant clairement son souhait de voir les porteurs de projets et évaluateurs mettre en place des protocoles incluant le tirage aléatoire.

Concernant les **méthodes qualitatives**, elles ne sont pas écartées, et certaines sont présentées dans le guide méthodologique. Elles sont cependant présentées plus sous l'angle d'une solution par défait (lorsque l'évaluation randomisée n'est pas applicable) ou comme

[181] Ibid., page 5

un complément à l'évaluation randomisée, qui seule permet selon le HCJ une vraie comparabilité des résultats des expérimentations.

Dans la pratique, comme nous le verrons, sera privilégiée une approche relativement pragmatique quant à la méthodologie utilisée, et le non recours à la méthode randomisée ne sera finalement pas un élément récurrent dans les refus de projets.

### Une attention spécifique portée aux jeux d'acteurs locaux et à la cohérence sur les territoires

L'un des points clefs mis en avant dans le Livre vert concerne le manque de cohérence et d'articulation entre les divers dispositifs mis en œuvre par les acteurs sur le terrain. Les appels à projets mettent donc l'accent sur la logique partenariale, et décrivent souvent en amont les actions existantes qu'il s'agit de renforcer ou de compléter. Cette intention se retrouvera d'ailleurs dans plusieurs retours qui seront fait sur des dossiers de projets, pour lesquels le HCJ demandera soit de fusionner certains projets, soit de définir les modes de partenariat entre les projets déposés. Le partenariat avec les administrations de l'éducation nationale, identifiée de manière plus ou moins affirmée comme l'un des nœuds dans l'accompagnement des jeunes en difficulté est notamment souvent recherché, le HCJ incitant par exemple à inclure les rectorats dans les initiatives et projets.

## c. Quel regard les acteurs portent-ils sur le lancement du fonds d'expérimentation et les appels à projets ?

A la fois dans sa forme et dans son contenu, le fonds d'expérimentation à la jeunesse apparait comme un nouvel objet au sein des dispositifs et mécanismes publics existant au niveau central. Il apparait donc qu'un processus d'appropriation progressive du dispositif par les acteurs locaux se déroulera durant le temps des projets expérimentaux.
Nous pouvons cependant, à un moment où de nombreux projets ont déjà commencé[182] identifier six éléments marquants dans la manière dont les acteurs de terrains impliqués - essentiellement porteurs de projets, mais aussi évaluateurs- perçoivent le fonds d'expérimentation :

### Les « *Hirscheries* », ou la forte personnalisation du dispositif et des méthodes.

« Projets Hirsch », « Hirscheries », « Parler le Hirsch [183]», tant d'expressions entendues lors d'entretiens ou de rencontres entre acteurs, qui témoignent de la forte personnalisation qui a marqué, du moins dans la phase de lancement, le Fonds d'expérimentation jeunesse. Cet

[182] A l'heure de la rédaction de ce document, l'ensemble des projets étudiés ont commencé depuis quelques mois, et un rapport intermédiaire doit être fourni au HCJ prochainement (Juin 2010), qui sera certainement une étape importante dans les relations entre les divers acteurs impliqués (notamment le trinôme HCJ / porteur de projet /évaluateur).
[183] Pour l'anecdote c'est Marc-Philippe Daubresse, successeur de Martin Hirsch, qui lors de la Conférence Nationale de l'expérimentation Sociale au lendemain de sa nomination –et en présence de l'intéressé – chercha à rassurer son auditoire en indiquant qu'il « parlait le Hirsch depuis plusieurs années », indiquant ainsi qu'il maintiendrait le Fonds d'expérimentation jeunesse.

état de fait est selon nous loin d'être anecdotique, puisque le parcours original de Martin Hirsch, reconnu pour son engagement associatif mais disposant également de forts relais dans les grands corps de l'Etat et sur l'ensemble de l'échiquier politique aura certainement permis sinon une mise en synergie de l'ensemble des protagonistes au moins la limitation des attitudes « bloquantes » de la part des acteurs concernés, et notamment des collectivités locales.
Cette personnalisation est également très certainement liée à la manière particulière du HCJ de coordonner et animer le dispositif (le processus participatif ayant mené au Livre vert joue ici également certainement un rôle) et de mener les partenariats avec les acteurs.
Cette prédominance de la figure du Haut Commissaire peut selon nous avoir des effets divers : dans un sens elle alimente une forme d'incrédulité quant à la pérennité du fonds d'expérimentation, qui n'est pas perçu comme l'amorce d'un changement structurant mais plus comme un « accident » lié à la personnalité et aux qualités politiques de son initiateur. A l'inverse, certains des acteurs interrogés estiment que la Haut Commissaire était « la bonne personne au bon endroit et bon moment » pour initier un changement de fond dans la manière de concevoir les politiques publiques, et ouvrir de nouvelles voies en termes méthodologiques et partenariaux.

Cependant, il est à noter qu'au moment de la rédaction du présent mémoire, plusieurs signes démontrent une réelle reprise en main politique du fonds d'expérimentation par le nouveau « Ministère à la Jeunesse et aux Solidarités Actives » : Une nouvelle équipe dédiée a été constituée (dont certains membres étaient déjà impliqués au sein du Haut Commissariat) ; Le site a fait l'objet d'une refonte, permettant un accès simple et rapide à l'ensemble des documents relatifs aux expérimentations ; De nouveaux appels à projets ont été lancés (notamment l' « appel à projet culture » publié le 8 juillet 2010, centré sur le rôle des pratiques artistiques et culturelles comme levier de construction de projets personnels) ; Des annonces ont été faites sur une réorganisation prochaine de certains aspects du dispositif, notamment en terme de coordination régionale ; La communication politique autour des expérimentation reste également relativement vivace, du fait notamment de la généralisation de certains dispositifs.
Ceci démontre donc une certaine stabilité du dispositif, du fait notamment du financement pluriannuel (fonds acquis sur 3 ans) mais aussi certainement de l'intérêt politique qu'il représente et des dynamiques engendrées.

### Un certain scepticisme quant à la primauté accordée aux méthodes quantitative et à la méthode randomisée.

Peu familiarisés à la méthode expérimentale, plusieurs opérateurs et évaluateurs ayant répondu aux appels à projets semblent avoir été surpris par l'importance accordée à l'évaluation en général, et aux méthodes quantitatives en particulier. Ainsi lors des entretiens et des rencontres informelles effectuées dans le cadre de cette recherche, de nombreux acteurs ont-ils admis avoir découvert l'existence de la méthode randomisée à l'occasion de ces appels à projets. Plusieurs d'entre eux ont également exprimé des doutes sur l'intérêt des méthodes quantitatives dans certains secteurs concernés par les appels à projets. Ces interrogations semblent en partie inhérentes à la nouveauté introduite par l'approche expérimentale, mais aussi à la faible appréhension de la logique d'ensemble entourant le dispositif du Fonds Jeunesse.

Cependant, il convient de noter que plusieurs acteurs ont fait part d'un certain étonnement face à « l'ouverture méthodologique» du HCJ et du conseil scientifique lors des premiers échanges après acceptation des projets. Il semble en effet que les divers documents liés aux appels à projet faisaient apparaitre une sorte de vision dogmatique quant à la méthode randomisée, finalement éloignée du pragmatisme dont on fait preuve les personne impliquées au sein du HCJ et du conseil scientifique.

### Une faible appréhension de la logique globale (Livre vert => expérimentation => généralisation)

Lors des divers entretiens menés avec les opérateurs et évaluateurs, il est apparu que peu de personnes disposaient d'une image d'ensemble du processus dans lequel se situent les expérimentations. Ainsi, une très faible minorité des évaluateurs et des porteurs de projets interrogés (formellement ou informellement) avait lu le Livre vert, la majorité en avait simplement vaguement entendu parler. Dans la même logique, il semble que le principe de la possible généralisation des initiatives soit peu intégré pour l'instant, ou en tout qu'elle ne fasse pas encore l'objet d'une réflexion poussée par les acteurs.
Il existe donc certainement un risque de décalage entre les intentions du HCJ quant aux expérimentations, et les objectifs et stratégies des acteurs impliqués dans leurs mises en œuvre. Si dans la phase de lancement ces différences semblent n'avoir que peu d'impacts, il est probable que ceci puisse mener à certaines tensions au fur et à mesure de l'avancée des projets expérimentaux. A titre d'illustration, l'évaluation prend un sens très différent si elle a pour objectif principal de déterminer les possibilités de généralisation (logique HCJ), de définir les améliorations à apporter ou de confirmer la nécessité de continuer à financer le projet (point de vue des opérateurs).

### L'effet d'aubaine financière, à la fois pour les porteurs de projet et les évaluateurs

L'une des sources du décalage évoqué plus haut entre l'esprit initial des expérimentations et les objectifs suivis par les acteurs de terrain se trouve certainement dans les dimensions financières liées au Fonds d'expérimentation. En effet, comme cela a été évoqué plus haut, le Fonds a été crée dans un contexte de forte contraction des budgets de l'Etat et des dépenses sociales, apparaissant ainsi comme l'un des seuls « robinets ouverts » en termes de financement institutionnel. Dans l'un des cas étudiés, de l'obtention du financement dépendait le maintien de plusieurs postes salariés. Dans beaucoup d'autres, il représentait des perspectives de stabilité financière sur trois ans, ce qui est loin d'être négligeable.
Cet effet d'aubaine financière semble présent à la fois chez les porteurs de projets et les évaluateurs, créant de fait une sorte d'alliance objective de départ, au moment même de la constitution du dossier, chacun possédant un fort intérêt à voir le dossier accepté.
Ceci crée selon nous une situation de départ un peu faussée, dans laquelle les motivations des divers acteurs sont en décalage marqué.

### L'opportunité d'évaluer des projets existants

Au-delà de l'impact financier, de nombreux acteurs ont souligné l'opportunité représentée par le financement du HCJ pour mener une évaluation encadrée et réalisée par des professionnels des projets déjà existants sous une forme ou une autre avant le financement

du HCJ. Ainsi dans plusieurs cas, si des mécanismes de suivi ou d'évaluation existaient, ils étaient souvent jugés insuffisants, notamment faute de moyens financiers. Les modalités de financement du HCJ ont donc permis à de nombreux acteurs de lancer un processus complet d'évaluation des projets, imaginé dans certains cas comme préalable à des opération de communication autour de la réussite des projets, voire de négociations internes pour leur extension ou leur généralisation au niveau local.
Cette opportunité d'évaluation fut d'autant plus forte qu'il semble que le HCJ ait très peu regardé à la dépense pour ce volet, certains acteurs reconnaissant avoir « chargé la barque au maximum » après avoir réalisé que le maximum de moyens seraient donné aux projets mettant l'accent sur l'évaluation.

### Le financement HCJ vu comme reconnaissance et rétribution symbolique (label)

Enfin, loin des aspects financiers ou méthodologiques, plusieurs porteurs de projets mettent en avant le fait que l'obtention du financement du HCJ prend l'aspect d'une reconnaissance institutionnelle, voire d'une sorte de « labellisation » symbolique. Sont notamment mis en avant le fait que ce financement met en valeur le caractère innovant du projet visé, et son possible impact à échelle nationale. Il permettra parfois aux personnes impliquées sur les projets de faire valoir ce soutien du HCJ dans certaines négociations internes liées au projet.
Or ici encore il peut exister un certain décalage avec la logique du HCJ, puisque ce financement va certainement aboutir, dans de nombreux cas, à estimer que la généralisation n'est pas envisageable, ou que le projet n'atteint pas les objectif visés.

**Conclusion de la partie III. 2.**

Dans la lignée du Livre vert, la mise en place du Fonds d'Expérimentations pour la Jeunesse matérialise donc la volonté des pouvoirs publics de disposer d'un moyen de financement, de coordination et de suivi de micro – expérimentations dans ce secteur. Outil résolument novateur dans le paysage politique, ce fonds a pour ambition d'impacter structurellement les politiques de la jeunesse, à travers l'identification de dispositifs innovants provenant du terrain, et dont il convient à présent d'étudier la mise en œuvre.

## 3. La mise en œuvre concrète des projets expérimentaux : Premières observations et premiers enseignements

*A l'heure de rédaction du présent document, la grande majorité des projets financés dans le cadre du Fonds ne sont pas arrivés à leur terme, ce qui rend impossible une analyse complète du dispositif expérimental mis en place par le Haut Commissariat à la Jeunesse. Cependant, la phase de lancement du dispositif permet d'ors et déjà de tirer des premiers enseignements, attachés notamment à la mise en œuvre des protocoles évaluatifs (II. 3.a), et des binômes porteurs de projet(s) / évaluateurs, maillon central du système (III.3.b). Enfin, nous tenterons d'identifier les premiers éléments liés à l'influence de ce dispositif sur les politiques de la jeunesse (III.3.c.)*

### a. Mise en œuvre de la méthodologie évaluative : succès et contraintes

#### Quelques exemples de projets expérimentaux en cours

**Afin de rendre plus concrète l'analyse qui suit,** voici quatre exemples de projets retenus par le Fonds d'expérimentation jeunesse, et étudiés dans le cadre de cette recherche :

- **Le projet « Hippocampe S »** est mené par une association de chercheurs en biologie à Marseille (associé à un centre INSERM), et évalué par une équipe de recherche du Céreq[184]. Il a été sélectionné dans le cadre du premier appel à projets, sur l'axe dédié à l'orientation active.
  Ce projet vise à renforcer l'orientation des lycéens de 1ère et Terminale S issus principalement de zones d'éducation prioritaires vers des filières scientifiques. Il consiste en stages de trois jours au sein d'un laboratoire type, en des demi-journées d'information et d'orientation au sein des lycées, et des actions d'informations par des chercheurs.
  Le protocole d'évaluation vise deux cohortes d'élèves (230 élèves pour chacun des groupes, test et témoin) soit un total d'environ 920 élèves qui feront l'objet d'un suivi longitudinal sur trois ans avec trois interrogations. L'évaluation comporte un volet qualitatif et un volet quantitatif, s'appuie sur une méthode « semi randomisée » et vise à déterminer si le projet a des effets significatifs et positifs sur l'orientation des lycéens vers les filières scientifiques.

- **Le projet « ALSES » (Acteurs de Liaison Sociale dans l'Environnement Scolaire)** est mené par le Conseil Général du Nord, et évalué par le cabinet privé CRESS. IL a été sélectionné dans le cadre du premier appel à projet, sur le programme dédié à la prévention du décrochage scolaire et à l'organisation de collaborations pour suivre les

[184] Centre d'Etudes et de Recherches sur les Qualifications. www.cereq.fr

jeunes décrocheurs. Il existait avant le financement du HCJ, depuis une dizaine d'années.

Cette action est fondée sur une nouvelle forme d'intervention socio-éducative articulant les acteurs de l'école et des éducateurs de clubs de prévention spécialisée, les ALSES. Elle consiste en l'accompagnement de jeunes « en risque » de décrochage, dans un parcours élaboré à la fois par les acteurs de l'éducation nationale et les ALSES.

Le protocole d'évaluation, qui repose sur la méthode randomisée, vise dix collèges (cinq en groupe cible et cinq en groupe témoin), et plus de 2000 élèves au total. L'objectif principal est de déterminer l'impact de ces accompagnements sur les trajectoires des jeunes « en risque ». Le protocole, qui dispose d'un volet quantitatif et d'un volet qualitatif est également basé sur une analyse des jeux d'acteurs et de l'impact de nouvelles formes de collaboration.

- **Le projet « PEC » (Portefeuille Emploi Compétences)** est porté par l'université Paul Sabatier de Toulouse, mais implique treize universités sur l'ensemble du territoire français. Il est évalué par une équipe de recherche du Céreq. Il a été sélectionné dans le cadre du premier appel à projets, pour le programme lié aux « actions innovantes pour améliorer l'insertion professionnelle à l'université ». Avant le financement par le HCJ, il été déjà mis en place dans cinq universités.

  Le projet PEC consiste en la diffusion du « Portefeuille d'expérience et de compétences », qui est à la fois un accompagnement et un outil informatique visant à mettre en valeur l'ensemble des compétences et expériences acquises par les étudiants lors de leur parcours. Cette valorisation doit permettre la construction d'un projet professionnel cohérent et prenant en compte l'ensemble des capacités et atouts de l'étudiant. Il doit permettre également de repérer et d'accompagner les étudiants en situation d'échec.

  L'évaluation du projet vise notamment à déterminer l'impact du PEC sur l'orientation des étudiants bénéficiaires, mais également à évaluer le niveau d'appropriation du dispositif par les personnels concernés, et à analyser le processus de mise en œuvre du dispositif. Il se base, sur le premier volet, sur la méthode randomisée. Au total, 6000 étudiants feront l'objet de l'enquête (3000 pour chaque groupe test et témoin)

- **Le projet « Mallette des Parents »** a été initié par l'académie de Créteil, et évalué par une équipe de l'Ecole d'Economie de Paris / Poverty Action Lab – Europe. L'expérimentation a débuté quelques mois avant la mise en place du fonds d'expérimentation, par un financement provenant déjà du Haut Commissariat aux Solidarités Actives contre la Pauvreté.

  Ce dispositif a pour objectif la réduction du décrochage scolaire et l'amélioration des comportements des élèves en milieu scolaire. Les moyens mis en œuvre consistent surtout en temps de rencontre entre parents et personnels scolaires, et cessions de

formation sur des sujets précis liés au rôle de chacun, au comportement dans le milieu scolaire, etc…..

L'expérimentation, construite sur la méthode randomisée, s'est déroulée sur deux années. Elle a concerné 200 classes, soit 5000 collégiens issus de 37 établissements principalement situés en Zone d'Education Prioritaire (21 sur 37), et répartis de manière aléatoire en deux groupes (test et témoin). **La Mallette des Parents est le premier projet expérimental à avoir fait l'objet d'une décision de généralisation, qui sera effective dans la quasi-totalité des académies à partir de septembre 2010.**

### Principales difficultés dans l'application des protocoles

A partir de nos entretiens et observations de terrain, il apparait que dès les premiers mois de mise en œuvre des expérimentations certaines contraintes soient apparues, obligeant les opérateurs et évaluateurs à réviser en partie leurs ambitions en termes d'évaluation[185].

**L'un des principales difficultés a concerné la mise en place de groupes tests / groupes témoins,** ceci pour quatre raisons principales :

- Surestimation du nombre de bénéficiaires potentiels lors de la rédaction du projet. Au moment de mettre en place les groupes, il est apparu que les échantillons ne seraient pas assez représentatifs, et ne permettraient pas d'obtenir des résultats fiables.
- Surestimation des capacités de suivi de la part des opérateurs et des évaluateurs. La création d'un groupe témoin double en effet le volume de la population ciblée, même si la moitié d'entre elle n'accède pas au dispositif. Il semble que sur certains projets, cette charge supplémentaire d'activité vis-à-vis du suivi, des questionnaires, des entretiens, etc…. n'ai pas été anticipée dans les moyens demandés.
- Refus de certains partenaires de créer des situations d'inégalité au sein de groupes homogènes (par exemple dans une classe, ou au sein d'une section). Ceci découle également d'un manque de préparation en amont de l'expérimentation, avec l'ensemble des partenaires concernés.
- Sous estimation du temps à consacrer à la confection des échantillons de population.

**La seconde difficulté a concerné la mise en œuvre du tirage aléatoire**, dans les cas où il était prévu, et ceci principalement pour cause de blocages « éthiques » ou de principe des partenaires. Ainsi par exemple, certains établissements scolaires ou certains rectorats ont refusé l'application de cette méthode dans leurs établissements.

[185] Les observations qui suivent proviennent en partie de l'analyse des quatre projets cités plus haut, mais également de plusieurs rencontres informelles avec de nombreux porteurs de projets, ainsi que de propos entendus notamment lors de la Journée Nationale sur les Expérimentations Sociales de mars 2010 à Paris.

Du fait notamment des difficultés mentionnées plus haut, il semble que de nombreux protocoles d'évaluation feront certainement l'objet de révision et de demande d'amendements, notamment lors des premiers rapports intermédiaires soumis au ministère de la jeunesse.

**Enfin, il convient de mentionner le fait que les protocoles n'impliquent qu'à la marge une participation réelle des usagers.** Comme ceci  été abordé dans le premier chapitre de ce document, la notion de « bonne gouvernance » est centrale dans l'approche expérimentale, et suppose une pleine implication de l'ensemble des acteurs concernés, au premier rang desquels les bénéficiaires de la politique ou du dispositif visé. Or si cette implication de l'usager apparaissait effectivement centrale dans l'expérimentation du rSa, elle semble beaucoup moins visible dans le cadre des micro-expérimentations du Fonds Jeunesse. Les protocoles étudiés dans le cadre de cette recherche font en effet apparaitre une participation qui se limite souvent à des questionnaires, des enquêtes statistiques, des « suivis de cohortes », certains incluant toutefois des entretiens individuels poussés[186].
Au-delà de ces aspects, certains acteurs ont évoqué une sensation de « foire expérimentale » dans certains territoires où plusieurs expérimentations se déroulaient, impliquant parfois les mêmes bénéficiaires, qui pouvaient alors potentiellement se situer à la fois dans un groupe test pour une expérimentation, dans un groupe témoin pour une autre, créant ainsi un sentiment de confusion et d'incohérence. Ces situations ont cependant été anticipées en partie par le Haut Commissariat, attentif à créer des synergies entre les acteurs d'un même territoire, par exemple en demandant à certains porteurs de projets de fusionner avec d'autres initiatives portant sur les mêmes thématiques.

### Des protocoles d'évaluation souvent « mixtes », tentant  de joindre quantitatif et qualitatif

Dès l'origine, de nombreux protocoles étaient basés sur une approche mixte, alliant aspects quantitatifs et qualitatifs, et utilisant un système de comparaisons entre groupes, mais non formés de manière aléatoire. Cette tendance sera certainement renforcée par les difficultés indiquées plus haut, qui obligeront certains opérateurs et évaluateurs à revoir les protocoles et à abandonner parfois la méthode randomisée qui était prévue au départ. A terme, il semble que les évaluations seront ainsi marquées par un sorte de mixité des méthodes et des approches, alliant aspects quantitatif et qualitatif ; caractéristique déjà présente à l'origine dans beaucoup de documents – projets initiaux.
Une autre caractéristique se trouve dans l'émergence d'une **méthode « semi randomisée »,** se basant sur des systèmes de comparaison (entre groupe test et groupes témoins) mais n'utilisant pas le tirage aléatoire, ou seulement sur une partie de la population bénéficiaire.

[186] Comme cela a été mentionné, cette recherche n'étant basée que sur un nombre limité de projets, ces propos sont à considérer avec recul, et peuvent être sujets à débat; D'autant plus que nous n'avons pu rencontrer de bénéficiaires directs des projets expérimentaux.

Ainsi, si le nombre d'expérimentations du Fonds Jeunesse utilisant la méthode randomisée n'est pas encore disponible de manière officielle, il semble qu'au mois de juillet 2010 ceux-ci ne représentent pas plus de 20% de l'ensemble des projets financés[187].

### b. Le couple expérimentateur / évaluateur : un mariage forcé ?

Comme ceci est mentionné dans le « Guide méthodologique pour l'évaluation des expérimentations » publié par le Haut Commissariat à la Jeunesse, la mise en œuvre de l'expérimentation repose sur deux acteurs clefs : le porteur de projet et l'évaluateur, en l'occurrence un centre de recherche ou un cabinet de conseil. Comme nous l'avons vu, le HCJ avait dès l'origine rendu obligatoire le fait de préciser pour chaque projet l'évaluateur impliqué. D'ailleurs le mode de financement est lui-même différencié, chaque financement étant divisé entre le budget « projet » et le budget « évaluation », de manière cloisonnée. Sur base des divers entretiens formels et informels avec plusieurs porteurs de projets et évaluateurs, nous avons retenu quatre observations essentielles liées à la constitution de ces « binômes » :

#### Une mise en place parfois chaotique et in extremis

Comme nous l'avons vu, la plupart des appels à projets se sont déroulés sur des périodes courtes, entre 1 et 3 mois, obligeant les porteurs de projets à se mobiliser de manière très rapide pour élaborer les dossiers, éventuellement négocier des partenariats, monter les budgets, etc….. N'ayant pas toujours été anticipée, la sélection de l'évaluateur s'est donc souvent faite, selon les témoignages, de manière relativement précipitée, parfois dans la dernière semaine précédant la soumission. Ceci a parfois eu des conséquences lors de la mise en œuvre du projet (lorsque celui-ci était accepté), les deux parties pouvant se trouver en décalage en termes de connaissance des divers aspects du projet.

#### Une « communauté d'intérêt » financière qui a pu faciliter la constitution des binômes

Comme nous l'avons déjà évoqué, il semble que la mise en place du Fonds d'Expérimentation ai créée un certain effet d'aubaine financière pour certains acteurs, dans une période à la fois de contraction des financements publics et de hausse des besoins sociaux, notamment des jeunes. Cette opportunité financière touche autant les porteurs de projets que les évaluateurs, pour qui la garantie d'un financement assuré sur une période relativement longue peut représenter un gage de stabilité. Selon nous, ceci aura pu créer dans certains cas une forme de communauté d'intérêt liée à l'obtention du financement, facilitant finalement la mise en place des binômes, et ne jouant finalement qu'à la marge dans la suite du processus, puisque une fois le financement acquis, cette communauté d'intérêt n'existe plus.

[187] Ce pourcentage a été entendu plusieurs fois lors de rencontres informelles, et n'a pu faire l'objet de recoupements.

### Une coopération plus ou moins « fluide », selon la culture évaluative des porteurs de projets

Les divers entretiens menés révèlent de fortes divergences dans l'intérêt porté par les opérateurs du projet pour les aspects touchant à l'évaluation ainsi que dans leur compréhension et acceptation des méthodes quantitatives promues par le HCJ. Ces écarts s'expliquent en grande partie par une culture évaluative différente au sein de chaque structure. Un exemple marquant concerne l'un des projets étudiés, impliquant une association de chercheurs en biologie : l'équipe étant particulièrement en maîtrise des logiques liées à l'approche expérimentale et à la méthode randomisée, l'idée d'un protocole basé sur ces techniques allait de soi et la collaboration avec l'évaluateur en fut grandement facilitée. A l'inverse, certaines tensions ont pu apparaitre dans le cas de structures associatives à caractère social, parfois peu habituées à la logique évaluative, et réticentes à l'idée de protocoles contraignants impliquant une sélection de bénéficiaires non fondée sur des critères sociaux (sélection aléatoire oblige). Troisième cas de figure : des structures ou organisation possédant une culture évaluative basée sur des logiques très différentes de celles demandées par le HCJ : ceci fut par exemple le cas dans un projet impliquant des personnels d'université, qui avaient développé un système d'évaluation fortement inspiré par les sciences cognitives et la psychologie. Dans ce type de configuration, soit évaluateur et porteur arrivent à un compromis consistant en un protocole mixte alliant les deux approches, soit le document projet ne contient que l'approche répondant aux exigences du HCJ, et le second type d'évaluation est mené de manière parallèle, sans apparaitre dans le projet officiellement soumis.
Ainsi donc, dans la phase d'élaboration comme dans la phase de mise en œuvre, la collaboration entre opérateur et évaluateur peut connaitre des tensions plus ou moins fortes, en fonction notamment de la connaissance réciproque de l'univers de référence de l'autre partie : en effet au-delà de la culture évaluative de l'opérateur, la qualité de la relation dépend également de la connaissance par l'évaluateur du secteur d'intervention du porteur de projet.

### Quelle distance éthique entre évaluateur et expérimentateur ?

Plusieurs des entretiens effectués ont fait ressortir des problématiques liées au positionnement de l'évaluateur vis-à-vis du projet et de son porteur. En effet, dans de nombreux cas, la phase d'élaboration du projet et du protocole a crée une certaine dynamique commune, certains évaluateurs participant même directement à certains échanges et certaines décisions liées directement au contenu du projet, ou étant ensuite membre du comité de pilotage opérationnel des projets.
Ces situations ont pu susciter, chez certains évaluateurs, des questionnements sur la juste distance à trouver vis-à-vis de l'opérateur[188] . La situation liée à l'évaluation ex-ante crée en effet une configuration relativement inhabituelle, les évaluateurs étant généralement sollicités en cours ou en fin de projet, pour des évaluations mi-parcours ou des évaluations finales.

[188] Sur ces questions, voir notamment les publications de la Société Française d'évaluation (www.sfe-asso.fr) ainsi que la charte de l'évaluation, qui insiste sur les notions de « distanciation » et d'impartialité.

Ce positionnement éthique de l'évaluateur dépend également fortement de la culture d'origine de celui-ci. Nous avons pu ainsi observer des attitudes et questionnements relativement différents par exemple entre évaluateurs ayant une formation en sociologie et ceux étant formés à l'économie (différences dans la conception de l'entretien, des rapports entre enquêteur / enquêté ou évaluateur / évalué, etc.).

### Les ambigüités liées à la finalité de l'évaluation

Il nous semble que la relation entre évaluateur et porteur de projet peut également être impactée par un certain flou régnant autour de la finalité même de l'évaluation. Celle-ci semble en effet prendre un sens relativement différent selon les acteurs concernés : par exemple si pour les pouvoirs publics elle doit pouvoir éclairer la nécessité et la faisabilité ou non d'une généralisation, pour l'évaluateur elle peut n'être considérée que pour évaluer l'impact au sens strict, sans nécessairement prendre en compte cette dimension de généralisation possible. L'évaluation peut avoir une finalité encore différente pour le porteur de projet, plus intéressé par exemple par les enseignements en termes d'efficacité ou d'efficience.
Si cette ambigüité a encore peu de conséquence sur les divers acteurs du projet, il est possible selon nous qu'elle prenne de plus en plus d'ampleur au fur et à mesure de l'avancée des projets, puis de la publication des résultats et conclusions.

## c. Quel impact sur les politiques de la jeunesse ?

Au terme de ce chapitre, il convient de revenir à la finalité attendue de l'ensemble de ce dispositif, en l'occurrence le renouvellement des politiques de la jeunesse par l'identification de solutions innovantes répondant aux besoins concrets de la jeunesse. S'il est encore impossible de dresser un constat global, plusieurs points forts et points d'interrogations nous semblent identifiables à ce jour.

### Les sept principaux indices d'impact à court et moyen terme

- **Une dynamisation certaine du secteur de la jeunesse.** La mise en place du fonds d'expérimentation a, selon de nombreux acteurs du secteur, généré une dynamique nouvelle et une certaine émulation, notamment au sein des associations. En permettant à certains projets existants de bénéficier d'un certain rayonnement (parfois simplement sur un territoire donné, parfois à l'échelle nationale), en incitant à identifier de nouvelles réponses aux problèmes, le dispositif aura ainsi permis de « rebattre certaines cartes », même si il est peu probable qu'il ai bouleversé les principaux rapports de force entre les acteurs historiques du secteur.

- **Un diagnostic renouvelé -** Le fonctionnement du Fonds par appels à projets permet en outre de renouveler le diagnostic sur les politiques de la jeunesse**,** en disposant grâce aux

nombreux projets déposés d'une vision précise de la situation de terrain, des initiatives prises, des contraintes rencontrées par les divers acteurs, etc…. . Cette dimension fondamentale permet donc de prolonger le travail du Livre vert en disposant d'une vision concrète des réalités de terrain, pouvant éventuellement par la suite déboucher sur de nouveaux appels à expérimentation.

- **Une nouvelle visibilité de certaines initiatives liées aux politiques de la jeunesse**, grâce à la mise en lumière d'actions innovantes restées jusque là confidentielles. De manière plus générale, la multiplication des expérimentations permet aux politiques de la jeunesse d'apparaitre comme un secteur actif et en mouvement aux yeux du grand public et des acteurs politiques, associatifs, privés, etc.

- **L'effet d'attraction**. La création du Fonds, en centralisant certains financements et en mettant en œuvre des moyens d'action dédiés et identifiés, aura crée un fort « effet d'attraction » auprès de l'ensemble des acteurs concernés, incitant à de nouvelles configuration dans les jeux d'acteurs. Cet effet est notamment perceptible dans le nombre de projets soumis par les acteurs lors des appels à projet.

- **Un dialogue renouvelé ?** La mise en place du Fonds Jeunesse aura également réactivé le dialogue entre pouvoirs publics et organisations de jeunesse - du moins sous certains aspects. Initié avec le Livre vert sur la jeunesse, ce rapprochement marque une certaine rupture avec les périodes précédentes, et permet d'envisager de nouveaux modes de gouvernance et de coopération dans le cadre des politiques de la jeunesse.

- **L' « effet levier » de l'expérimentation** est également l'un des avantages attendus, et l'une des caractéristiques de cette approche : le Fonds doit en effet permettre, à partir d'une « mise de départ » relativement modeste de créer des dynamiques fortes et à long terme, ainsi que de susciter des innovations sociale renouvelant profondément le secteur et incitant à la mobilisation d'autres financements.

- **Le mode de fonctionnement du dispositif facilite les coopérations interministérielles,** les ministères étant plus enclins à s'associer lorsqu'ils peuvent en retirer un avantage en termes d'image, et de financement. Ainsi plusieurs appels à projets ont été élaborés conjointement avec d'autres ministères (dont le ministère de l'éducation nationale et le ministère de la culture) sur des sujets transverses touchant à la jeunesse. Par ce biais, l'un des principaux inconvénients liés aux politiques de la jeunesse – sa transversalité et son manque de portage politique – peut se trouver réduit.

- **Un débat relancé autour de l'évaluation**. Enfin, de par la place centrale accordée à l'évaluation dans le dispositif et les nombreux débats suscités par la méthode randomisée, la question de l'évaluation des politiques de la jeunesse et des dispositifs locaux semblent fortement relancée. En témoignent notamment le nombre d'articles et de recherches qui semblent se développer à l'heure actuelle.

Ainsi, la mise en place du Fonds d'expérimentation nous semble – t- elle potentiellement génératrice d'importantes évolutions dans le champ des politiques de la jeunesse et des politiques sociales en général, du moins à court et moyen terme. Cependant, plusieurs points restent en suspend, et notamment celui, central, de la généralisation des dispositifs.

## Un impact à long terme encore difficile à percevoir

### Un mode de généralisation qui reste flou

L'impact réel du Fonds d'expérimentation jeunesse ne pourra réellement se mesurer qu'en fonction de l'impact des projets expérimentaux eux-mêmes, et de leur généralisation réussie ou de leur abandon justifié. Or comme nous l'avons relevé à plusieurs reprises, il semble qu'un certain flou règne encore sur la stratégie, les processus et modes de décisions entourant cette question. Trois questions centrales apparaissent ici :

- **La question du financement:** un dispositif jugé « généralisable » pourra-t-il l'être réellement dans une période de limitation des dépenses s publiques sur l'action sociale ?
- **L'évaluation des conditions de généralisation** : En termes de méthodologie, l'évaluation des projets telle que mise en place permet-t-elle réellement d'identifier les conditions de généralisation des projets ? A ce stade, il nous semble que la plupart des dispositifs sont étudiés uniquement dans leur environnement direct, et que les conditions d'une généralisation à d'autres territoires ne font l'objet d'aucune analyse spécifique.
- **Le portage politique** : malgré un discours structuré autour d'un logique de rationalité de l'action publique, celle – ci sera –t- elle réellement effective à l'heure des choix ? En effet, sur les plus de 300 projets en cours, combien seront jugés généralisables ? Ces projets seront – ils compatibles avec l'agenda politique, les priorités du ministère, l'environnement politique ?

### Un premier exemple : la « Malette des parents »

Afin de « montrer la voie » en termes de généralisation, un projet phare fait actuellement l'objet d'une généralisation, qui sera effective dès septembre 2010. Il s'agit du projet de la « Malette des parents », évoqué plus haut dans ce chapitre (III.3.a.), et initié à l'origine par l'académie de Créteil dès 2008. Ce dispositif léger et peu coûteux (entre 1000 et 1500 euros par collège) a pour objectif la réduction du décrochage scolaire et l'amélioration des comportements des élèves en milieu scolaire. Il consiste en l'organisation de réunions – débats entre parents d'élèves de sixième et acteurs du collège, axées sur l'aide que les parents peuvent apporter aux enfants, les relations avec le collège et la compréhension de son fonctionnement. Des formations complémentaires sur les mêmes thèmes sont ensuite proposées aux parents. L'expérimentation s'est déroulée sur 2 années, et a concerné 200 classes, soit 5000 collégiens issus principalement d'établissements situés en zone prioritaire, et répartis de manière aléatoire en deux groupes (test et témoin). Elaboré par l'Ecole

d'Economie de Paris et le J-PAL, le protocole évaluatif se base en effet sur la méthode randomisée.

Les résultats de l'évaluation démontrent un surcroit d'implication des parents à la fois vis-à-vis de l'école et vis-à-vis de leur(s) enfant(s) à la maison. Ceci a pour conséquence une « amélioration sensible du comportement des enfants » (basée sur le taux d'absentéisme, le nombre d'exclusions temporaires, la fréquence des distinctions lors des conseils de classe….). Fait notable, cette amélioration touche certes les enfants du groupe test, mais également les enfants non volontaires présents dans les classes ou le dispositif était mis en œuvre. C'est sur base de ces conclusions que la décision de généralisation fut prise en 2010.

Ainsi, le dispositif de la Mallette des Parents se révèle une illustration probante du potentiel des expérimentations sociales, et démontre la « force de conviction » attachée à l'expérimentation. Cependant, il est important de noter que ce projet bénéficie de conditions favorables, liées à trois facteurs :

- Le faible coût de sa mise en œuvre
- Son aspect consensuel pour l'ensemble des acteurs impliqués
- La relative simplicité de sa mise en œuvre.

**Une lisibilité et une cohérence encore limitée de la politique sectorielle de la jeunesse**

L'une des critiques récurrentes du Fonds d'expérimentation, et qui était déjà formulée à l'encontre du Livre vert, est celle du manque de lisibilité de la politique mise en œuvre, perçue comme une ensemble très disparate de mesures relativement indépendantes voire incohérentes. Si cette situation provient en partie de la nature même de ce secteur des politique publique –qui est intrinsèquement à la croisée de nombreuses autres politiques sectorielles – elle peut cependant être fortement atténuée par l'élaboration de lignes de force claires et concrètes permettant de donner un cadre d'action consistant. Or à ce jour le Fonds d'expérimentation jeunesse a finalement plus participé à alimenter le sentiment de confusion et de dispersion qu'à alimenter une réflexion sur les directions précises à suivre. Il peut cependant, à terme, servir cet objectif en éclairant les pistes à suivre. L'une des options possibles seraient d'envisager l'élaboration d'une livre Blanc sur la jeunesse, qui tirerait les enseignements à la fois des expérimentations et des débats qui ont fait suite à la publication du Livre vert. Plus concret encore, la proposition contenue dans le Livre vert et qui propose le vote tout les cinq ans par le parlement d'une Loi d'orientation et de Programmation sur la Jeunesse, qui fixe des objectifs stratégiques et ferait l'objet de débats annuels au sein du Parlement. Cette solution semble idéale, permettant des mécanismes d'aller retour constructifs et riches entre la réalité de terrain et les pouvoirs publics décisionnaires.

**Quelle pérennité du Fonds d'expérimentation jeunesse ?**

Si le Fonds Jeunesse a bénéficié à origine d'un financement relativement conséquent, la question de sa pérennité demeure posée, celle-ci n'étant pas garantie au-delà des trois années d'exercice prévues (jusque fin 2012). Or la dynamique expérimentale étant précisément basée sur le principe d'innovation et de réactivité vis-à-vis des problématiques de terrain, cette question de la viabilité du Fonds et de son alimentation en termes de financement est essentielle. Au-delà de la mobilisation de financements privés – qui pose

les problèmes éthiques évoqués plus haut dans ce chapitre – il convient donc de s'interroger sur les décisions politiques à venir sur cette question. Si certains acteurs évoquent déjà la possibilité d'une mutation de cette structure sous forme de fondation privée destinée à encourager les expérimentations sociales, cette évolution viderait de son sens une partie du dispositif, justement construit sur un principe d'appropriation politique des innovations sociales développées par les acteurs de terrain. Le fait que le Fonds soit intégré aux instances décisionnaires donne ainsi, selon nous, tout son sens à cet outil original des politiques publiques.

**Conclusion du Chapitre III.**

Premier dispositif d'envergure permettant la mise en place de nombreuses expérimentations sociales dans un champ particulier des politiques publiques, le Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse, pourtant encore en phase de lancement, est déjà riche d'enseignements. Il crée en effet une nouvelle dynamique au sein du réseau d'acteurs concerné par la jeunesse, en incitant à développer des solutions innovantes face aux évaluations des problématiques propres à la jeunesse ? Au-delà, le dispositif crée une nouvelle articulation entre les différentes séquences composant une politique publique, en introduisant des logiques fortement éloignée du mode classique de production et d'évaluation de ces politiques. S'il existe encore de nombreux questionnements liés à l'impact réel de ce dispositif sur les politiques de la jeunesse en particulier, et les politiques sociales en général, la création de cet outil original est certainement une marque de profond renouvellement dans le traitement de la question sociale en France.

# CONCLUSION
## Vers l'émergence d'un modèle français de l'expérimentation sociale ?

Derrière tout outil, toute méthodologie, existe un ensemble plus ou moins cohérent de valeurs et de perceptions du monde portées par des réseaux d'acteurs. Ce mémoire aura permis de mettre en lumière ces normes et principes qui semblent à la base de l'expérimentation sociale telle qu'elle se développe ces dernières années au niveau international et en France. Il aura également mis en perspective les dynamiques et les mécanismes ayant mené aux premiers dispositifs d'envergure mis en place dans l'hexagone. L'étude des origines et du déploiement concret du Fonds d'Expérimentation Jeunesse aura permis enfin de retirer des premiers enseignements quant à la traduction sur le terrain des concepts et théories liées à l'expérimentation.

De ces observations et analyses sur le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse, couplées aux caractéristiques de l'expérimentation du rSa, se dégagent cinq éléments qui préfigurent peut être ce que pourrait être le socle de ces expérimentations « à la française » :

0. **Le préalable nécessaire : un cadre clair en termes de politiques publiques -** L'expérience du Fonds Jeunesse (mais aussi du dispositif rSa) démontre l'importance du travail à effectuer en amont pour délimiter les contours précis dans lesquels peuvent et doivent s'inscrire les expérimentations, et préciser les grand objectifs vers lesquels elles doivent tendre. Ceci dans une indispensable logique participative avec les acteurs du secteur.
1. **Des expérimentations pouvant se dérouler à deux niveaux : micro - projet locaux ou dispositifs nationaux -** Le rSa et le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse font apparaitre chacun une forme différente d'expérimentation dans la forme et l'échelle du dispositif.
2. **Des dispositifs centralisés -** Malgré l'actuel mouvement de décentralisation, les dispositifs mis en place pour encadrer les expérimentations sont fortement encadrés par l'Etat, qui en est à l'initiative et qui coordonne l'ensemble du processus.
3. **Un partenariat central entre décideurs politiques et scientifiques -** La participation des scientifiques se décline à la fois dans l'élaboration de la méthodologie de départ, ainsi que dans les phases d'évaluation proprement dite, puis d'analyse des résultats.
4. **Une méthodologie d'évaluation mixte, le plus souvent comparative, adaptée aux divers contextes -** Aucune méthode d'évaluation ne semble aujourd'hui être dominante. Une caractéristique transversale est cependant la mise en place de système de comparaison entre deux groupes cible, ainsi que la mobilisation d'indicateurs à la fois quantitatifs et qualitatifs.

5. **Une généralisation qui peut prendre deux formes :** soit celle d'une généralisation de type « Scaling Up » encadrée par l'Etat et visant une application relativement uniforme sur le territoire (le Scaling - Up est la seule forme de généralisation pour les expérimentations visant des dispositifs nationaux tels que le rSa) ; Soit, pour les micro-expérimentations, une généralisation de type Scaling - Out consistant en une dissémination du dispositif sur d'autres territoires, en fonction des priorités locales. Celle-ci suppose une bonne diffusion des résultats des expérimentations.

Ce « modèle » qui émerge progressivement reste encore marqué selon nous à la fois par le contexte français particulier - notamment en termes d'organisation juridique et administrative et de culture politique centralisée - mais aussi peut être par le secteur sur lequel il a émergé : celui de la jeunesse.
En effet, ce champ de l'action politique possède des particularités qui ont d'ailleurs certainement guidé le choix politique de Martin Hirsch d'en faire le nouveau terrain (hors celui des politiques de l'emploi) pour « expérimenter l'expérimentation » ; En effet, ce domaine relativement délaissé par les autorités centrales permettait de disposer de marges de manœuvre conséquentes dans la création et la mise en œuvre du Fonds. Dans le même temps, l'important maillage d'associations et d'établissements publics sur lequel repose cette politique publique représentait un terreau idéal propice aux initiatives de terrain et à l'innovation sociale.

Il conviendra donc peut être, dans les temps à venir, de déterminer dans quelles conditions ce dispositif original et innovant pourrait être lui-même généralisé à d'autres secteurs des politiques sociales et des politiques publiques. Cependant, la visibilité et le début de reconnaissance aujourd'hui accordée à l'expérimentation sociale ne doivent pas amener à faire passer la fin derrière les moyens : l'expérimentation n'est en effet qu'un outil doit dont on ne sait pas encore si, dans le contexte français, il atteint réellement son objectif de rendre les politiques sociales plus efficaces en terme de réduction des inégalités et de lutte contre la pauvreté. Et c'est exclusivement sur ce critère qu'il doit être évalué avant de pouvoir prétendre à en faire une nouvelle étape indispensable dans la construction des politiques publiques.

# ANNEXES

## ANNEXE 1 – BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

***En Gras sont indiqués les ouvrages particulièrement utiles pour approfondir certains aspects abordés dans ce document.***

### Ouvrages généraux sur les politiques publiques et les politiques sociales


- BARBIER Jean – Claude, « La longue marche vers l'Europe Sociale », Paris, PUF, Le Lien Social, 2008
- BURNSIDE Craig and DOLLAR David , "Aid, Policies and Growth: Revisiting the Evidence", Policy research Working Paper 3251. World Bank, Washington DC, 2004
- DUVOUX Nicolas et PAUGAM Serge, « La régulation des pauvres », Paris, PUF, 2008.
- **DUVOUX Nicolas, « L'autonomie des assistés », Paris, PUF, Le Lien Social, 2009**
- GAUDIN Jean Pierre « Pourquoi la Gouvernance », Paris, Presses de Sciences Po, 2002
- HASSENTEUFEL Patrick, « Sociologie politique : L'action publique », Paris, Armand Colin, 2008
- LAGARENNE Christine, LEGENDRE Nadine, « Les travailleurs pauvres en France : facteurs individuels et familiaux », Economie et statistiques n° 335, 2000
- OFFREDI Claudine et MARTIN Gérard (eds.), « Le *RMI, et après ? »,* L'Harmattan, 2001. 235p.
- LOCHEN Valérie, « Comprendre les Politiques d'Action Sociale », 3ème éd., Paris, Dunod, 2010
- MULLER Pierre, « Les Politiques Publiques », Paris, PUF, Que Sais-je ?, 7ème éd., 2008, 128 P.
- **MULLER Pierre, PALIER Bruno et SUREL Yves (dir.), « L'analyse politique de l'action publique : confrontation des approches, des concepts et des méthodes », Revue française de science politique, 55 (1), février 2005**
- MONKS Joost , « La nouvelle gestion publique : boîte à outils ou changement paradigmatique ? », *in* HUFTY M. (éds), « La pensée comptable : État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique », PUF et les nouveaux Cahiers de l'IUED, Paris et Genève, pp. 77-90., 1998
- NIOCHE Jean-Pierre, « De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques », Revue française de science politique, vol. 32, n° 1, fév. 1982.
- POLLITT Christopher and BOUCKAERT Geert « Public Management Reform: A Comparative Analysis », Oxford University Press, 2000.
- PURIERE Aurélien, « Assistance sociale et contrepartie », Paris, L'Harmattan, 2009.
- STOKER Gerry, «Governance as Theory: five propositions», *International Social Science Journal*, vol. 50, n° 155, 1998, p. 17-28.
- WEBER Max, «Le savant et le Politique », 1919 (PLON 1959)


### Ouvrage de référence sur l'aide au développement et l'économie du développement


- BANERJEE Abhijit, " Making Aid Work – How to fight global poverty effectively", MIT Press, Cambridge, 2007
- EASTERLY William « Le fardeau de l'homme blanc : L'échec des politiques occidentales d'aide aux pays pauvres », Broché, Paris, 2006
- LUCAS Robert, "Lectures on economic growth », Harvard University Press, 2002
- **MOYO Dambisa « L'aide fatale : les ravages d'une aide inutile et de nouvelles solutions pour l'Afrique », Farrar, Strauss and Giroux, 2009**
- SEN Amartya, ""Un nouveau modèle économique: Développement, justice, liberté", Odile Jacob, Paris, 2000
- SEN Amartya «Poverty and Famines : an essay on entitlement and deprivation», Oxford University, 1983
- SEVERINO Jean – Michel, DEBRAT Jean – Michel, « L'aide au développement », Broché, Paris, 2010
- **« Making Services Work for Poor People », Rapport sur le développement dans le monde, Banque Mondiale, 2004**
- « Rapport 2010 sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement », Organisation des Nations Unies, Juin 2010.

### Rapports sur les politiques sociales et politiques de la jeunesse


- **Commission Familles, Vulnérabilité, Pauvreté « Au possible Nous sommes tenus. La nouvelle Equation Sociale – 15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants », avril 2005**
- **Commission de concertation sur la politique de la jeunesse « Reconnaitre la valeur de la jeunesse – Livre vert », Juillet 2009**
- C. Dumont (Rapporteur) *25 ans de politiques d'insertion des jeunes : quel bilan ?,* avis et rapports du Conseil Economique, Sociale et Environnemental, Octobre 2008.
- **Haut Commissariat à la Jeunesse, « document de cadrage de la commission de concertation jeunesse », Mars 2009, 55 p.**
- Ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité, Direction générale de l'action sociale, *Plan national d'action pour l'inclusion sociale (PNAI) 2008/2011,* Rapport national de stratégie inclusion sociale/protection sociale, 2007.
- LEFRESNE Florence, *Les jeunes et l'emploi : parcours et dispositifs,* Les études de la Documentation française, 2007.
- TOURRILHES Catherine, « Ruptures et innovations dans la socialisation des jeunes en difficulté », IRTS Reims, L'Harmattan, 2008
- Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance *Le suivi et le devenir des élèves accueillis en classes et ateliers-relais - Année scolaire 2005-2006,* Note d'information, DEPP - n° 08.13, mars 2008.
- Jauneau Yves, *L'indépendance des jeunes adultes : chômeurs et inactifs cumulent les difficultés,* INSEE Première n° 1156, septembre 2007.


### Evaluation, expérimentation, et méthodologie : ouvrages et articles.


- ALLEGRE Guillaume, « L'expérimentation sociale des incitations financières à l'emploi : questions méthodologiques et leçons des expériences nord – américaines », Document de travail de l'OFCE 2008-22, Observatoire Français des Conjonctures Economiques (OFCE), 2008
- ANGRIST J. et KRUEGER A., « Empirical Strategies in Labor Economics », in Handbook of Labor Economics, vol 3A, Ashenfelter O. et Card D. (eds.), North Holland, Amsterdam, 1999, p. 1277-1366
- BARBIER Jean-Claude, « European Social Programs : can evaluation of implementation increase the appropriateness of findings ? " Evaluations, Octobre 1999
- BANERJEE A., DUFLO, E. "The experimental Approach to Development Economics", Mimeo MIT.2008
- BŒUF Jean-Luc (dir.), « Décentralisation et expérimentations locales », Problèmes politiques et sociaux, n° 895, Documentation Française, décembre 2003
- BLISTEIN Ryan, "Which Poverty-Fighting Policies Work? Poverty Action Lab has the Answer", site internet "Fast Company", December 2009
- CAUQUIL Guy et LAFORE Robert., « Evaluation des politiques sociales : actes des journées de Bordeaux », Paris, L'harmattan, 2006.
- Conseil scientifique de l'évaluation, « Petit guide de l'évaluation des politiques publiques », La documentation Française, mai 1996.
- DEATON Angus, « Evidence-Based Aid must not Become the latest in a long String of Developments Fads », in A.V. Banerjee and al., *Making Aid Work*, MIT Press, 2007, p. 60-61.
- DEATON ANGUS, « Instruments of development: Randomization in the tropics, and the search for the elusive keys to economic development », Princeton University, janvier 2009.
- **DUFLO Esther, « Le développement humain. Lutter contre la pauvreté (I) », Le Seuil / République des idées, Paris, 2010, 104 p.**
- **DUFLO Esther « La politique de l'autonomie. Lutter contre la pauvreté (II) », Le Seuil / République des idées, Paris, 2010, 104 p.**

- **DUFLO Esther, « Expérience, science et lutte contre la pauvreté » ,** Coll. Leçons inaugurales du Collège de France, Paris, Collège de France/Fayard, 2009
- DUFLO Esther, « Évaluer l'impact des programmes d'aide au développement : le rôle des évaluations par assignation aléatoire », *Revue d'économie du développement* 2/2005 (Vol. 19), p. 185-226
- HECKMAN J. J. ,« Randomization and social policy evaluation », in : C Manski, I Garfinkel (Eds.), *Evaluating Welfare and Training Programs*, Cambridge, MA : Harvard University Press, p. 201-230., 1992
- KURC A., « Evaluer l'échec », revue Pour, n° 107, août 1986
- PERRET Bernard, « L'évaluation des politiques publiques », Editions la Découverte, Paris 2008 (Réédition)
- ROLLIN J*oanie et VINCENT Valérie (avec la coll. de D. Harrisson) « Acteurs et processus d'innovation sociale au Québec », Université du Québec, 2007, 78 p.*
- VIVERET Patrick, « L'évaluation des politiques et des actions publiques. Propositions en vue de l'évaluation du Revenu minimum d'insertion », rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française (Coll. des Rapports officiels), 1989
- "Pour ou contre le droit à l'expérimentation", in La décentralisation, Regards sur l'actualité n° 286, décembre 2002 / pp. 17-20 , La Documentation française : 2002 / 88 p. (épuisé)
- « Guide Méthodologique pour l'évaluation des expérimentations sociales », Haut Commissariat à la jeunesse, avril 2009


### Sur l'expérimentation du rSa


- ALLEGRE Guillaume, « L'expérimentation du revenu de solidarité active, entre objectifs scientifiques et politiques », document de travail de l'OFCE 2009-36, 2009.
- Agence Nouvelle des Solidarités Actives, « Généraliser le RSA et le Contrat Unique d'Insertion : bonnes pratiques et recommandations », Octobre 2008.
- Comité d'évaluation des expérimentations du Revenu de Solidarité Active, « *Rapport final sur l'évaluation des expérimentations rSa* » mai 2009
- Comité d'évaluation des expérimentations du Revenu de Solidarité Active, Rapport d'étape sur l'évaluation des expérimentations rSa, septembre 2008
- **GOMEL Bernard, SERVERIN Evelyne, « Expérimenter pour décider ? Le RSA en débat », document de travail du centre d'Etudes de l'Emploi n°119, Juin 200**


**Bibliographie sur évaluation des politiques publiques :**

http://evaluation.francophonie.org/spip.php?rubrique12#ancre9

## ANNEXE 2 - Liste des entretiens

Porteurs de projets et évaluateurs

- Gilbert BERLIOZ, consultant, évaluateur du projet « Acteurs de Liaison Sociale dans l'Environnement Scolaire (ALSES) »
- Thierry BERTHET, chargé de recherche CNRS, chercheur à SPIRIT (centre associé Céreq – Bordeaux)) et membre de plusieurs équipes d'évaluation de projets expérimentaux (notamment le projet « Etoile + » en région centre, ou le projet « Aquitaine Cap Métier »)
- Isabelle BORRAS, ingénieur de recherches économiste au Lepii-Cnrs (centre associé Céreq - Grenoble), membre de l'équipe d'évaluation du projet de « Portefeuille d'Expérience et de Compétences (PEC) ».
- Nina GUYON, attachée de recherche à l'Ecole d'Economie de Paris, membre de l'équipe d'évaluation du projet « la mallette des parents ».
- Constance HAMOND, présidente de l'association « Tous chercheurs » (INMED – Marseille)
- Philippe LEMISTRE, Ingénieur de recherche au LIRHE (centre associé CEREQ – Toulouse), membre de l'équipe d'évaluation du projet « Portefeuille d'Expérience et de Compétences (PEC)»
- Amina MOKHRANE, association « Tous chercheurs ».
- Claudine ROMANI, économiste, Chargée de Mission au Céreq.
- Jean THIMONNIER, association « Tous Chercheurs »

Autres acteurs

- Gratianne DUMAS, directrice adjointe de la protection de l'enfance et de la jeunesse, conseil général du Val des Marne, porteur de projet HCJ, et ex-responsable des expérimentations à l'Agence Nouvelle des Solidarités Actives.
- Marc GURGAND, chargé de recherche CNRS, professeur associé à l'Ecole d'Economie de Paris, membre du Poverty Action Lab, président du conseil scientifique du fonds d'expérimentation pour la jeunesse.
- Luc JERABEK, directeur général de l'Agence Nouvelle des Solidarités Actives
- Olivier NOBLECOURT, Adjoint aux affaires sociales de la ville de Grenoble, président du CCAS de Grenoble, et chargé par le Haut Commissaire à la jeunesse d'une « mission de promotion de la pratique des expérimentations sociales auprès des collectivités locales » (en 2009)
- Morgan POULIZAC, ancien conseiller technique au sein du cabinet de Martin Hirsch, Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté et Haut commissaire à la jeunesse. Depuis mai 2010 : responsable de la communication et de la mission santé au sein de l'Agence Nouvelle des Solidarités Actives.

**Rencontres et entretiens informels**

- Participation à deux journées de travail regroupant plus de 20 chercheurs du CEREQ directement impliqués dans les évaluations. Nombreux entretiens informels.
- Participation au Forum National de l'Expérimentations Sociale à Paris en mai 2010, et nombreux entretiens informels

## ANNEXE 3 : Lettre de mission de M. Nicolas SARKOZY, Président de la République, adressée à M. Martin Hirsch, Haut commissaire auprès du Premier ministre, aux Solidarités actives contre la pauvreté.

*(Les passages en bleu gras ont été relevés par l'auteur de ce mémoire)*

**LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE** Paris, le lundi 9 juillet 2007

Monsieur le Haut commissaire,

Les résultats de l'élection présidentielle et des élections législatives qui viennent d'avoir lieu dans notre pays montrent l'ampleur de l'attente de changement manifestée par les Français. En élisant au Parlement une large majorité présidentielle, ils ont voulu donner au gouvernement, sans aucune ambiguïté possible, tous les outils nécessaires à la réussite de sa mission. Ce gouvernement, auquel vous appartenez, n'a désormais qu'un seul devoir : celui de mettre en œuvre le programme présidentiel et, au-delà, de réconcilier nos compatriotes avec l'action politique en lui prouvant qu'elle peut encore changer les choses et rendre à notre pays la maîtrise de son destin.

**7 millions de personnes vivent en France sous le seuil de pauvreté, dont deux millions d'enfants.** Parmi les adultes en situation de pauvreté, on compte autant de personnes exclues de l'emploi que de femmes et d'hommes qui vivent dans la pauvreté bien que travaillant. Le visage de la pauvreté a changé. **Vingt ans après la création du revenu minimum d'insertion, nos politiques de lutte contre la pauvreté doivent évoluer.**
Au surplus, il est inacceptable qu'une grande nation développée comme la nôtre ne soit plus capable de lutter contre la pauvreté. Depuis plus de 20 ans, la proportion de personnes pauvres dans la population n'a quasiment pas diminué et les enfants pauvres deviennent trop souvent, à leur tour, des adultes en situation de pauvreté. Cette situation est intolérable et indigne d'un pays comme le nôtre, qui considère l'égalité des chances comme l'une de ses valeurs les plus fondamentales.

Au cours de la campagne présidentielle, nous avons pris l'engagement devant les Français de faire de la France une nation plus prospère. Mais nous avons aussi pris l'engagement de ne laisser personne au bord de la route et de rétablir l'égalité des chances. **Réduire la pauvreté est donc pour nous un objectif majeur.** Nous souhaitons l'atteindre en nous appuyant particulièrement sur l'éducation et le travail, qui sont les leviers essentiels de sa réussite et deux valeurs majeures du projet présidentiel.

A l'issue d'une réflexion collective, vous avez proposé une réforme d'ampleur des minima sociaux dont le but est de mettre ceux-ci au service de l'emploi et de la réduction de la pauvreté plutôt qu'à celui de la relégation durable. Votre proposition de revenu de solidarité active a pour objet de permettre à chacun de pouvoir tirer des ressources convenables de son travail, complétées par la solidarité quand cela est nécessaire. Elle répond aux objectifs de dignité pour tous et de valorisation du travail, qui sont au cœur du projet présidentiel. C'est pourquoi nous vous avons sollicité pour la mettre en œuvre et nous vous remercions d'avoir compris notre démarche et accepté de relever le défi.

Le principe qui guide la création du revenu de solidarité active est que les aides sociales soient efficaces parce qu'elles complètent les revenus du travail, et non s'y substituent. Le cœur de votre mission sera donc de transformer en profondeur les minima sociaux et la prime pour l'emploi afin que le retour à l'emploi soit toujours plus rémunérateur que le maintien dans l'assistance, et que le travail donne à tous la garantie de sortir et d'être protégé de la pauvreté.
A cet effet, vous prendrez toutes les dispositions nécessaires pour que toute activité apporte un revenu supplémentaire par rapport à une situation de seule assistance, pour que les nombreuses aides allouées aux personnes en difficulté soient versées en fonction de leurs revenus et pas de leur statut, et pour que le système

d'aide sociale soit plus personnalisé, plus simple et plus équitable. Cela permettra au surplus de faciliter et de valoriser l'intervention des acteurs sociaux auprès des personnes en situation de précarité ou d'exclusion.
De même, pour faciliter le retour à l'emploi, il faut répondre au souci des acteurs de terrain de disposer d'un cadre souple et adapté à la fois à la diversité des situations des personnes éloignées de l'emploi, quel que soit leur statut, et aux besoins de simplicité des employeurs, qui doivent être largement mobilisés dans la politique d'insertion. A cet effet, vous simplifierez le plus profondément possible le régime des contrats aidés.

Si cela s'avère nécessaire pour atteindre le but recherché par la création du revenu de solidarité active, et en liaison avec les autres ministres concernés, en particulier la ministre du Logement et de la ville, vous proposerez enfin les aménagements utiles aux conditions d'attribution de l'ensemble des aides sociales et fiscales, des aides au logement et de la couverture maladie universelle. La réforme de la formation professionnelle, qui sera pilotée par la ministre de l'Economie, des finances et de l'emploi, a pour objet, pour sa part, notamment, de permettre aux personnes les plus éloignées de l'emploi de bénéficier en priorité de la formation professionnelle, et de favoriser l'évolution vers des emplois de qualité des personnes peu qualifiées ou en situation de précarité. Vous veillerez à ce que tel soit le cas.
**Nous souhaitons que le revenu de solidarité active soit créé à la fin de l'année 2008 et si possible avant. Pour cela, vous piloterez d'abord un programme expérimental, soutenu financièrement par l'Etat, dans des départements volontaires. Les dispositions nécessaires à sa mise en œuvre pourront être adoptées dès l'été 2007. En fonction de l'évaluation de cette expérimentation, vous élaborerez le projet de loi nécessaire à la mise en place généralisée de cette politique de solidarité active contre la pauvreté.**
Pour la réussite de cette réforme, vous pourrez vous appuyer sur tous les ministères concernés, ainsi que sur l'ensemble des administrations publiques nécessaires, en particulier l'Agence nationale pour l'emploi, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances ainsi que la Caisse nationale d'allocations familiales et la Mutualité sociale agricole. Vous associerez à votre démarche les autres acteurs nécessaires partenaires de l'Etat - collectivités territoriales, partenaires sociaux, associations - ainsi que les personnes concernées, selon des modalités qu'il vous appartient de définir.
**Nous pensons que l'éducation doit être le second pilier d'une politique résolue de lutte contre la pauvreté. Vous agirez donc en concertation avec le ministre de l'Education nationale pour que les enfants pauvres, qui partent dans la vie avec plus de handicaps que les autres, soient plus aidés que les autres pour réussir leur parcours scolaire, et qu'ils puissent, grâce à l'éducation et notamment aux études supérieures, avoir l'espoir réel de changer leur condition.**

Au-delà du travail et de l'éducation, il existe d'autres facteurs de vulnérabilité ou parfois d'exclusion, qui peuvent notamment avoir trait à la santé, aux difficultés de se loger, de se déplacer, de faire garder ses enfants, d'avoir accès aux services bancaires ou de sortir du surendettement. Dans tous ces domaines, **les politiques publiques doivent avoir le souci constant de la lutte cohérente contre les causes de la pauvreté**. **Nous comptons sur vous pour que soient conduites, à votre initiative, les démarches innovantes, parfois expérimentales, susceptibles de renouveler l'action publique sur ce point.**
Vous le savez, le programme présidentiel devra être mis en œuvre en respectant scrupuleusement notre volonté de préserver l'avenir des générations futures grâce à une **gestion rigoureuse des finances publiques,** conforme à nos engagements européens et composante essentielle de la démocratie irréprochable que nous souhaitons mettre en place.

Réussir les réformes attendues par les Français et cesser la spirale de l'endettement ne sont nullement inconciliables, mais sont au contraire deux objectifs complémentaires dès lors qu'il est décidé **d'abandonner les politiques qui ne marchent pas au profit de politiques qui marchent.** Répartir la pénurie est aussi lâche et inefficace que laisser courir la dette publique. Si nous voulons modifier en profondeur les structures et les modes d'intervention des administrations publiques, c'est **pour que chaque euro dépensé soit un euro utile** et que le potentiel humain inestimable de notre administration soit beaucoup mieux valorisé.

Dès cet été, une **révision générale des politiques publiques, à l'instar de celle réalisée par le Canada au milieu des années 90, sera donc entreprise.** Elle sera conduite, sous notre autorité, par le Secrétaire général de la Présidence de la République, le Directeur du cabinet du Premier ministre, le ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, le secrétaire d'Etat chargé de la Prospective et de l'évaluation des politiques publiques, ainsi que des personnalités qualifiées issues du secteur public et du secteur privé, et des parlementaires. **L'objet de cette révision générale des politiques publiques sera de passer en revue, avec la collaboration, naturellement, des ministres concernés, chacune des politiques publiques et des interventions mises en œuvre par les administrations publiques, d'en évaluer les résultats et de décider des réformes nécessaires pour améliorer la qualité du service rendu aux Français, le rendre plus efficace et moins coûteux, et surtout réallouer les moyens publics des politiques inutiles ou inefficaces au profit des politiques qui sont nécessaires et que nous voulons entreprendre ou approfondir.** C'est dans le cadre de cette révision générale que sera mis en œuvre l'engagement présidentiel d'embaucher un fonctionnaire pour deux partant à la retraite et que nos objectifs de finances publiques sur cinq ans seront poursuivis et atteints (réduction de la dette publique à moins de 60% du PIB, équilibre budgétaire, baisse aussi rapide que possible des prélèvements obligatoires avec l'objectif d'une réduction de quatre points sur dix ans).

Nous vous demandons de vous impliquer personnellement et sans réserve dans cet exercice qui ne saurait remettre aucunement en cause la mission que la présente lettre vous confie, ni les moyens que nous souhaitons consacrer à une lutte résolue contre la pauvreté et à la réussite du revenu de solidarité active. Les premières grandes réformes issues de la révision générale des politiques publiques interviendront dès la préparation des budgets pour 2008. **Nous insistons sur le fait qu'un bon ministre ne se reconnaîtra pas à la progression de ses crédits, mais à ses résultats et à sa contribution à la réalisation du projet présidentiel, y compris sur le plan financier.**

Il en va de la pauvreté et des politiques sociales comme des finances publiques ou de la sécurité. **C'est en nous donnant des objectifs chiffrés et des obligations de résultat que nous nous mobiliserons suffisamment pour réduire réellement la pauvreté, garantir l'égalité des chances, mettre nos politiques publiques au service de la dignité de tous. C'est pourquoi nous pensons que l'objectif de réduire d'au moins un tiers en cinq ans la pauvreté dans notre pays doit être l'objectif du gouvernement.** Nous vous demandons d'impliquer, aux côtés de l'Etat, les acteurs concernés (partenaires sociaux, collectivités territoriales et associations) dans la formulation et le suivi de cet objectif et de tout faire pour l'atteindre. Vous nous proposerez les indicateurs nécessaires susceptibles d'en concrétiser l'avancement, que nous suivrons en commun.

Nous ferons le point d'ici un an de l'avancement de votre mission et des inflexions qu'il convient, le cas échéant, de lui apporter.

En vous renouvelant notre confiance, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

**Le Président de la République, Nicolas SARKOZY**
**Le Premier ministre, François Fillon**

**Monsieur Martin Hirsch,**
**Haut commissaire auprès du Premier ministre, aux Solidarités actives contre la pauvreté**