



Politiques locales de la jeunesse et expérimentations sociales

Vers une cohérence des politiques de la jeunesse ?

Manon BREZAULT

Christine OLM

avec la participation de Matthieu ANGOTTI et Marie-Odile SIMON

CAHIER DE RECHERCHE N°266

DECEMBRE – 2009

Département « Évaluation des politiques sociales »

Dirigé par Matthieu ANGOTTI

Cette recherche a bénéficié d'un financement au titre de la subvention recherche attribuée au CRÉDOC

SOMMAIRE

Synthèse	4
Introduction.....	12
Première partie – les jeunes actifs : point de vue sur les dispositifs d'aide	14
1. Les parcours et l'entrée dans l'entreprise.....	14
2. les jeunes face aux dispositifs d'aide.....	22
Deuxième Partie : les expérimentations sociales – état des lieux	28
1. Les expérimentations sociales : définition et apports.....	28
2. Les expérimentations sociales en France	33
3. L'expérimentation contrôlée : les méthodes	38
Troisième partie – L'épreuve du terrain	50
1. Le montage des projets d'expérimentation sociale	51
2. Préparer la mise en œuvre Des projets retenus	67
3. L'appel à projet et son impact sur l'émiettement des politiques destinées aux jeunes	78
Conclusion	82
Bibliographie.....	86

SYNTHÈSE

Un récent cahier de recherche du CRÉDOC¹, analysant les dispositifs d'insertion sociale et professionnelle en faveur des jeunes a montré la multiplicité des actions d'insertion qui leur sont proposées. Ce « mille-feuille » de dispositifs induit un risque important d'inefficacité des politiques publiques pour deux raisons : d'une part parce qu'il peut provoquer une forte perte de lisibilité de l'offre d'insertion pour les différents acteurs et les jeunes concernés, d'autre part parce qu'il peut être à l'origine d'un chevauchement, voire d'une incohérence de l'offre.

Le présent cahier de recherche avait alors comme objectif d'analyser comment la mise en œuvre locale des politiques de la jeunesse, pouvait ou non permettre de réintroduire de la cohérence au sein d'un dispositif fortement émietté. L'actualité des politiques de la jeunesse a été marquée par la création d'un fonds d'expérimentation pour la jeunesse, permettant « d'impulser et de soutenir des initiatives sur différents territoires, et selon des modalités variables et évaluées »². Le CRÉDOC est actuellement chargé de l'évaluation de 14 projets locaux à destination des jeunes, financés par le Fonds Jeunes.

Cet investissement du CRÉDOC dans l'évaluation d'expérimentations sociales locales a constitué une opportunité pour l'observation de la définition et de la mise en œuvre d'une politique locale et partenariale de la jeunesse. Ces constats nous ont conduits à recentrer ce cahier de recherche sur les montages de projet d'expérimentation financés par le Fonds Jeunes selon trois axes :

- le premier axe permet de faire le point sur le ressenti des jeunes envers le dispositif d'insertion qui leur est destiné ;
- le second porte sur la définition des projets d'expérimentation sociale, les raisons qui ont expliqué leur apparition en France, les méthodes d'évaluation qu'ils supposent de mettre en place ;
- le troisième analyse comment se montent les projets locaux destinés aux jeunes et comment les spécificités de ces projets – c'est-à-dire leur caractère d'expérimentation sociale – impacte ce montage. Il permet de formuler des premières observations portant sur la capacité de ces projets à améliorer ou non la cohérence des politiques locales de la jeunesse.

¹ Angotti M., Aldeghi I., Brezault M., Olm C., Deuxième chance ? La prise en charge des jeunes éloignés de l'emploi de qualité, CREDOC, Cahier de Recherche n°257, décembre 2008.

² *Le fonds d'expérimentation pour la jeunesse (texte sur le site Espace jeunesse, sports et vie associative) :*
http://www.jeunesse-sports.gouv.fr/IMG/pdf/_FONDS_D_EXPERIMENTATION_POUR_LA_JEUNESSE_-2.pdf

■ Les jeunes actifs : un flou relatif dans la connaissance et la mobilisation des dispositifs d'aide

1000 jeunes salariés, âgés de 16 à 25 ans, ont été interrogés par téléphone au cours du mois de mars 2009. L'enquête s'intéressait en particulier à leur trajectoire avant l'entrée dans l'entreprise, aux périodes de recherche d'emploi, aux structures et aux aides mobilisées pendant ces périodes.

Elle aboutit au constat d'une mauvaise connaissance et d'un manque d'appropriation des dispositifs d'aide. Ainsi :

- nombreux sont les jeunes qui estiment mal connaître les actions auxquelles ils auraient pu avoir droit : 27% des jeunes salariés ayant connu des périodes de recherche d'emploi considèrent qu'ils connaissaient très mal les aides dont ils auraient pu bénéficier pour faciliter leur insertion professionnelle et 32% considèrent qu'ils les connaissaient plutôt mal. Parmi ceux qui estiment bien les connaître, seule une minorité est capable d'identifier des actions précises.
- près du tiers des jeunes salariés ayant connu des périodes de recherche d'emploi (29%) ont déclaré avoir bénéficié d'au moins une action d'aide à l'insertion. Elles sont alors très diverses : 9% des jeunes mentionnent la reprise d'étude ou le suivi d'une formation professionnelle, 8% la construction, par une mission locale, d'un parcours personnalisé pour trouver un emploi ; 7% une aide financière, 5% le Contrat d'Insertion dans la Vie Sociale (CIVIS) et 5%, des actions de parrainage. Les jeunes ayant bénéficié d'une de ces aides ne sont pas plus nombreux que les autres à avoir le sentiment de connaître celles auxquelles ils ont droit. De même, les jeunes ayant eu des contacts avec des structures d'insertion professionnelle ne connaissent pas particulièrement les aides dont ils sont pourtant les bénéficiaires les plus fréquents. Il est alors probable que même lorsqu'ils connaissent les actions ou quand ils les utilisent, les jeunes sont peu acteurs de cette utilisation qui leur a été prescrite, sans qu'ils connaissent réellement les différentes possibilités.

En lien avec cette faible appropriation, les jeunes salariés sont nombreux à considérer que les aides n'ont que peu d'impact pour expliquer leur insertion professionnelle. Interrogés sur les facteurs pouvant expliquer leur entrée dans l'entreprise, les jeunes mentionnent d'abord leur réseau (45%), puis leur niveau d'étude (36%) et, enfin, leur expérience professionnelle (29%). Seuls 9% des jeunes salariés ayant bénéficié d'une aide à l'insertion, la cite comme expliquant leur insertion professionnelle. Les deux tiers considèrent néanmoins ces actions comme utiles, mais d'un apport faible au regard des autres déterminants.

■ Les expérimentations sociales : l'expérimentation contrôlée se développe en France.

L'expérimentation dans le domaine des politiques sociales consiste à tester une innovation sociale, à petite échelle et pendant une durée limitée, afin d'en mesurer les avantages et les inconvénients, de l'améliorer avant de la généraliser, ou d'y renoncer si elle ne s'avère pas pertinente. L'expérimentation doit donc s'accompagner d'un dispositif d'évaluation rigoureux. Pour mesurer le plus rigoureusement possible son efficacité, il est nécessaire de construire un échantillon témoin, tel qu'il ne diffère de l'échantillon de bénéficiaires que par la différence de traitements entre les deux échantillons : les actions expérimentales ne sont mises en œuvre qu'auprès des bénéficiaires, les différences d'évolutions entre les deux populations ne peuvent alors s'expliquer que par le dispositif expérimenté. Seule l'affectation aléatoire – la répartition de la population éligible au dispositif, entre l'échantillon témoin et l'échantillon bénéficiaire s'effectue au hasard – garantit de parvenir à ce résultat.

Or si l'expérimentation contrôlée est courante dans le domaine des études médicales, et si les expérimentations sociales ont débuté dès la fin des années 1980 aux USA, puis au Canada et enfin, dans l'ensemble des pays anglo-saxons et dans les pays en développement, la France accusait jusqu'à maintenant un retard important dans ce domaine. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République inscrit le droit à l'expérimentation. Le Revenu de Solidarité Active est alors le premier dispositif dont la mise en place a été précédée d'une expérimentation à grande échelle. Son évaluation est fondée sur la comparaison d'un échantillon test et d'un échantillon témoin, mais cette répartition n'est pas aléatoire : les bénéficiaires appartiennent à des territoires expérimentaux choisis par les départements à la suite d'une démarche de concertation locale. La première expérimentation randomisée (autrement dit utilisant un échantillon témoin constitué par tirage aléatoire) a eu lieu en 2007. Elle porte sur l'accompagnement renforcé des chômeurs de longue durée et a été menée par le Centre de Recherche en Économie et Statistiques (CREST) et par l'École d'Économie de Paris (EEP).

Depuis 2006, les expérimentations contrôlées font l'objet d'un intérêt croissant en France. Leur développement est marqué par la création, fin 2006, de l'École d'Économie de Paris, qui fait de l'expérimentation contrôlée un de ses premiers axes de recherche. Fin 2007, Martin Hirsch, Haut Commissaire aux Solidarités Actives, lance un appel à projets « pour de nouvelles expérimentations sociales ». Cet appel à projet, doté de 11 millions d'euros, doit permettre de dégager des enseignements pour mener de nouvelles politiques de lutte contre la pauvreté. Une partie des 37 projets financés dans le cadre de cet appel à projets prévoit effectivement une évaluation par échantillons randomisés. En décembre 2008, la création du « Fonds d'expérimentation pour la jeunesse » vise à financer des programmes d'expérimentation qui concernent les jeunes, en valorisant les expérimentations contrôlées. Plusieurs dizaines de programmes d'expérimentation contrôlée sont donc en cours actuellement. Au-delà de la mise en œuvre d'un échantillon randomisé, la qualité de ces expérimentations dépend fortement de la rigueur de leur évaluation et du suivi des échantillons témoins et bénéficiaires. Les préconisations sur la généralisation des dispositifs doivent tenir compte de l'environnement dans lequel se déroule le projet, et de l'impact de cet environnement sur les résultats observés. Il en découle que chaque protocole d'évaluation doit être conçu spécifiquement pour le dispositif évalué et ne peut souvent

faire l'économie d'approches plus qualitatives, visant à comprendre le contexte dans lequel s'inscrit le projet.

■ **Les expérimentations contrôlées : l'épreuve du terrain**

Le développement important des expérimentations contrôlées en France s'accompagne d'un certain nombre de difficultés dans leur mise en œuvre. L'implication du CRÉDOC dans l'évaluation de 14 dispositifs financés par le Fonds Jeunes a permis d'observer les modalités de montage des projets destinés aux jeunes dans ce cadre d'expérimentations sociales.

● ***une diversité des situations ayant aboutit à une candidature à l'appel à projets.***

Les structures porteuses des projets sont souvent des structures locales, travaillant ordinairement auprès des jeunes âgés de 16-25 ans ou spécifiquement investies sur la thématique ciblée par leur projet. D'autres agissent de manière transversale en faveur de l'insertion sociale ou professionnelle des jeunes, ou encore interviennent d'ordinaire auprès d'un public plus restreint, ou au contraire plus large, que celui visé par l'expérimentation. Enfin, quelques projets sont portés par des structures nationales, qui souhaitent s'appuyer sur leur réseau pour mettre en œuvre un projet décliné à différentes échelles territoriales. A cette diversité de porteurs, répond une pluralité des motivations : certaines structures ont proposé de déployer des dispositifs déjà existants, soit sur un autre territoire, soit à destination d'un nouveau public. D'autres ont saisi l'opportunité de l'appel à projets pour mettre en place un dispositif conçu depuis plusieurs mois mais ne disposant pas d'un financement suffisant, ou encore pour créer un nouveau projet en réponse à des besoins identifiés auparavant. Enfin, certaines structures ont fait le point, au moment de l'appel à projets, sur les éventuels problèmes locaux et imaginé un dispositif permettant d'y répondre.

Les situations diffèrent également par les partenariats mobilisés : les porteurs de projet se sont appuyés sur les partenaires traditionnels, d'autres ont renforcé des partenariats jusque là fragiles ou encore, ont créé de nouveaux partenariats.

Les modalités de définition du public cible constituent le troisième critère de différenciation. Deux points sont communs à de nombreux projets : d'une part l'absence de diagnostic formalisé permettant de déterminer les besoins non couverts et les publics concernés ; d'autre part les difficultés pour quantifier les populations ciblées par le projet. Au-delà de ces deux points, les projets diffèrent par les contraintes ayant pesé sur la définition des publics. De nombreuses structures disposent de critères limitant leur champ d'intervention et le public auxquels elles peuvent s'adresser (limites d'âge, géographiques, de statuts, ...). La population ciblée dépend alors des partenariats que les structures ont réussi à établir. Dans d'autres situations, la population ciblée a été contrainte par les injonctions politiques, émanant notamment des cofinanceurs du projet.

Enfin, la définition des actions du dispositif expérimental doit répondre à la contrainte de l'innovation. Deux stratégies ont alors été observées. La première a consisté en la mise en synergie ou le développement d'actions de droit commun, qui existaient indépendamment les unes des autres, et dont la mise en œuvre conjointe constitue une première innovation. Il peut également

s'agir d'étendre des actions préexistantes à des publics qui n'étaient jusque là pas concernés. La seconde consiste en la mise en œuvre de nouvelles actions. Elles s'appuient sur les compétences des différents partenaires et viennent s'ajouter aux dispositifs de droits communs (accompagnement renforcé, créations de plate-forme, ...)

- ***Une étape nécessaire : la préparation à la mise en œuvre des projets retenus***

Les porteurs de projet ont disposé de relativement peu de temps pour déposer leur dossier au Fonds Jeunes. Contraints d'associer un évaluateur et un protocole d'évaluation à leur dossier, ils se sont souvent engagés, a priori, pour permettre la mise en œuvre de l'évaluation randomisée, sans toujours prendre conscience de ce qu'elle impliquait pour le montage du projet. Par ailleurs, des projets ont pu se monter sur des intentions de partenariat qui ne se sont pas toujours concrétisés. Après que les projets aient été validés par le Fonds Jeunes, un certain nombre d'ajustements se sont avérés nécessaires, en particulier pour que le montage des projets soit cohérent avec les contraintes de l'évaluation. Les projets évalués par le CRÉDOC ont tous débuté par une étape proche d'une étude de faisabilité, permettant de définir précisément le dispositif expérimental, d'une part pour qu'il soit cohérent avec les objectifs affichés et, d'autre part avec les contraintes de l'évaluation. Il semblerait qu'une telle phase pourrait utilement être généralisée et formalisée. Le financement du Fonds Jeunes pour la mise en œuvre du projet dépendrait alors des résultats de cette étude de faisabilité.

- ***Les contraintes de l'évaluation et ses impacts sur la mise en œuvre du dispositif expérimental***

Une des spécificités des expérimentations contrôlées provient de la place de l'évaluation dans le dispositif expérimental. Contrairement aux évaluations ex-post, ayant lieu après quelques temps de fonctionnement des projets, le dispositif d'évaluation se met ici en œuvre en concomitance avec les projets. Dans le cadre des projets financés par le Fonds Jeunes, l'évaluation est par ailleurs une contrainte donnée aux porteurs de projet, et est financée par un troisième partenaire – le Fonds Jeunes, et non par les acteurs du projet évalué.

Cette exigence d'une évaluation rigoureuse légitime l'intervention de l'évaluation sur certaines modalités de mise en œuvre du projet. L'évaluateur doit d'abord s'assurer que le projet est évaluable : la population ciblée par l'expérimentation est bien définie et est suffisamment nombreuse, les actions expérimentales diffèrent significativement du droit commun, les objectifs de l'expérimentation sont clairement définis et évaluable. Ces différentes contraintes peuvent amener l'évaluateur à contraindre l'orientation du projet : la population ciblée peut par exemple être plus large que celle initialement définie par le porteur de projet, pour permettre que les effectifs soient suffisants.

La posture de l'évaluateur est alors délicate : il est important qu'il reste externe au projet, pour garantir l'indépendance et la légitimité de l'évaluation. Or l'expérience du CRÉDOC montre qu'un bon nombre de porteurs de projet, se sentant fragiles pour porter un dispositif expérimental,

sollicitent l'évaluateur afin qu'il joue un rôle significatif dans l'ingénierie du projet. D'autres s'avèrent particulièrement regardants quant aux méthodes. Dans ces conditions, l'évaluateur a finalement comme mission de mener une évaluation la plus rigoureuse possible, tout en intégrant les contraintes du porteur de projet, parfois contradictoires avec l'exigence d'évaluation.

La négociation entre l'évaluateur et le porteur de projet porte en particulier sur la constitution des échantillons bénéficiaires et témoins, et sur la répartition aléatoire des jeunes entre ces deux groupes. La sélection aléatoire est encore très éloignée de la culture des acteurs du social qui évoquent :

- des raisons éthiques : une majorité des acteurs rencontrés dans le cadre des expérimentations pour la jeunesse ont exprimé des difficultés pour une exclusion d'une partie du public d'un dispositif et une sélection aléatoire des bénéficiaires, qui leur semblait être particulièrement injuste ;
- Des raisons d'efficacité du dispositif : certains estiment que le dispositif doit être centré sur des jeunes sélectionnés en fonction de leurs besoins, ressentis par les acteurs et non sur une base aléatoire ;
- Des raisons politiques : en termes d'affichage politique, exclure une partie du public d'un accompagnement social, est parfois inacceptable pour les financeurs.

L'acceptabilité de la constitution d'un échantillon témoin de manière aléatoire dépend finalement de la force de conviction de l'évaluateur, et des contraintes effectives du projet. Ainsi, l'évaluateur dispose de plusieurs arguments :

- Le financement du Fonds Jeunes est accordé non seulement pour permettre à des jeunes, sur un territoire donné, de bénéficier d'actions expérimentales, mais surtout, pour, à terme, définir des politiques profitant au plus grand nombre. Cet objectif à moyen ou long terme peut justifier la rupture du principe d'égalité sur une courte période ;
- Dans de nombreux projets, le nombre de places disponibles est limité. Une sélection des bénéficiaires est nécessaire. La sélection aléatoire permet que des jeunes dont les besoins sont importants mais mal repérés bénéficient du projet. Le nécessaire effort de mobilisation des jeunes tirés pour être bénéficiaires conduit par ailleurs à faire entrer dans le dispositif, une population faiblement mobilisable qui n'y serait pas entrée sans les contraintes de l'évaluation.

Enfin, dans un certain nombre de projets, la mise en œuvre du tirage aléatoire se heurte à des freins trop importants pour qu'elle soit conservée : les freins politiques n'ont pu être levés, les contraintes liées au fonctionnement des institutions partenaires sont trop fortes, la population ciblée par le projet se révèle être beaucoup plus faible en effectifs que celle initialement prévue....

- ***Les impacts possibles des projets d'expérimentation sur l'émiettement des politiques de la jeunesse***

Il est encore trop tôt pour évaluer la mise en œuvre des projets d'expérimentation sociale, et à plus forte raison, leurs impacts sur ce qui est souvent désigné comme « le mille feuille » des dispositifs destinés aux jeunes. Quelques éléments de réflexion peuvent cependant être formulés.

Les premiers portent sur les apports des projets d'expérimentation sociale, permettant d'aller vers une plus grande cohérence des dispositifs de la jeunesse. La mise en place d'actions innovantes, dans un contexte où des dispositifs existent mais sont parcellaires, a signifié, pour de nombreux porteurs de projets, d'étendre leurs actions vers d'autres publics que les leurs, ou bien de mobiliser conjointement des dispositifs jusque là fragmentés car portés par des structures différentes. Cette définition du projet conduit bien à une mise en cohérence de politiques portées par différents acteurs. Par ailleurs, l'exigence d'évaluation a souvent impliqué une définition rigoureuse du droit commun, et donc de l'ensemble des actions préexistantes sur le territoire. Les projets se sont alors montés en cohérence avec ces actions.

Les seconds portent sur les éléments sous jacents aux projets d'expérimentation sociale à destination de la jeunesse, pouvant provoquer un émiettement supplémentaire des politiques. Il s'agit d'abord de la mise en place d'actions nouvelles, pouvant constituer une nouvelle couche de dispositifs venant se juxtaposer à l'existant. C'est en particulier le cas sur les territoires où les projets ont été définis sans réel partenariat. Enfin, un risque supplémentaire est lié aux modalités de généralisation des dispositifs. Leur caractère intégrateur dépend des partenariats locaux et de la complémentarité des projets d'expérimentation, avec les actions existant localement. Or ces actions peuvent être différentes selon les territoires.

INTRODUCTION

Un récent cahier de recherche du CRÉDOC³, analysant les dispositifs d'insertion sociale et professionnelle en faveur des jeunes, a montré la multiplicité des actions d'insertion qui leur sont proposés. Ce « mille-feuille » de dispositifs induit un risque important d'inefficacité des politiques publiques pour deux raisons : d'une part parce qu'il peut provoquer une forte perte de lisibilité de l'offre d'insertion pour les différents acteurs concernés, d'autre part parce qu'il peut être à l'origine d'un chevauchement, voire d'une incohérence de l'offre.

Cette perception d'un émiettement des politiques d'insertion destinées aux jeunes s'explique par la diversité des acteurs concernés, et des actions qu'ils peuvent mettre en œuvre. Aux acteurs intervenant pour l'insertion professionnelle des adultes, s'ajoutent ceux œuvrant spécifiquement auprès des jeunes. Aux actions d'insertion destinées à un public souvent bien défini et repéré, se juxtaposent des actions d'accompagnement global visant à acquérir une autonomie que ne possèdent pas toujours les jeunes, des actions de formation permettant de finaliser un cursus scolaire interrompu, ou d'accéder à un parcours d'apprentissage, des actions permettant l'accès à un premier logement autonome, etc. La mise en œuvre de ces actions se heurte par ailleurs aux difficultés pour repérer le public jeune : non éligible aux minima sociaux, ne bénéficiant pas d'allocation chômage s'il n'a pas occupé un premier emploi, il est plus difficilement orientable vers les structures d'accompagnement.

L'échelon local apparaît alors comme un facteur prépondérant de mise en cohérence des politiques d'insertion pour les jeunes. L'objectif initial de ce cahier de recherche était donc d'analyser dans quelle mesure le niveau local permet de réintroduire de la cohérence au sein des politiques destinées à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Le début de nos travaux a cependant coïncidé avec la nomination de Martin Hirsch comme Haut Commissaire à la jeunesse, dont l'action pourra être déterminante dans la définition des politiques en faveur des jeunes, et qu'il n'était pas possible d'ignorer. Cette nomination s'est en effet accompagnée d'une forte volonté politique d'introduire l'expérimentation dans le champ des politiques sociales et notamment, dans celui des politiques à destination de la jeunesse. Cette volonté s'est d'ailleurs concrétisée dans la création d'un fond d'expérimentation pour la jeunesse : « le fond jeunes a pour ambition de créer et de financer des politiques innovantes de la jeunesse, en cohérence avec la commission de concertation sur les politiques de jeunesse. Il permettra d'impulser et de soutenir des initiatives, sur différents territoires et selon des modalités variables et évaluées. Cette approche vise à préparer dès la phase expérimentale les conditions d'une généralisation ultérieure »⁴. Son action se traduit par une série d'appels à projets d'expérimentation en faveur des jeunes

³ Angotti M., Aldeghi I., Brezault M., Olm C., Deuxième chance ? La prise en charge des jeunes éloignés de l'emploi de qualité, CREDOC, Cahier de Recherche n°257, décembre 2008.

⁴ Le fonds d'expérimentation pour la jeunesse (texte sur le site Espace jeunesse, sports et vie associative) :

Ces projets expérimentaux, sont mis en œuvre à un niveau local et font tous l'objet d'une évaluation rigoureuse. Le CRÉDOC est en charge de l'évaluation de 14 projets financés par ce fonds. Cette implication constitue une opportunité pour l'observation de la définition et de la mise œuvre d'une politique locale et partenariale de la jeunesse. Ces constats nous ont donc conduit à cibler ce cahier de recherche sur les montages des projets d'expérimentation.

Une des hypothèses initiales était que la multiplicité des dispositifs engendre, pour les jeunes, un sentiment d'incohérence et des difficultés d'appréhension des aides qui leur sont destinées. Nous avons donc dans un premier temps cherché à mesurer le ressenti des jeunes envers la multiplicité des dispositifs d'insertion, des objectifs, des critères d'accès. Nous nous sommes intéressés à un public particulier, celui des jeunes salariés. Plus précisément, nous avons analysé les parcours les ayant menés dans l'entreprise, les structures d'insertion mobilisées, leur connaissance et perception des dispositifs d'aide. Pour cela, nous avons réalisé une enquête auprès de 1000 jeunes salariés âgés de 15-25 ans. Cette enquête a été menée par téléphone, selon la méthode des quotas, au mois de mars 2009. Les questions posées et exploitées ici étaient intégrées à un questionnaire plus large. Elle a confirmé dans une certaine mesure, la méconnaissance que les jeunes ont des dispositifs qui leur sont destinés.

Dans un deuxième temps, nous nous sommes intéressés au concept même d'expérimentation sociale : sa définition, son origine, les méthodes d'évaluation qu'il suppose de mettre en place. Alors que les expérimentations sont utilisées dans le domaine sociale depuis plusieurs décennies dans les pays anglo-saxons et les pays en développement, elles étaient jusqu'à récemment très peu utilisées en France. Malgré les difficultés liées au décalage culturel entre contraintes d'évaluation contrôlée et pratiques du travail social, grâce en particulier à la mise en place du fonds d'expérimentation, la France est en train de rattraper son retard.

Ce décalage culturel, et la nécessité, pour pouvoir tirer les enseignements d'une expérimentation, de parvenir à un partenariat étroit entre porteurs de projets et évaluateurs nous a conduit dans un troisième temps à observer les modalités de mise en œuvre des projets d'expérimentation dans lesquels nous étions impliqués. Il s'agit ici d'adopter une double approche : d'une part celle de comprendre comment se montent les projets locaux destinés aux jeunes, d'autre part d'analyser comment les spécificités de ces projets, c'est-à-dire leur caractère d'expérimentation sociale, impacte ce montage. Cette partie s'est appuyée sur l'expérience du CRÉDOC en tant qu'évaluateurs de 14 de ces projets. Elle a abouti à un certain nombre de constats et pistes d'amélioration pour le montage de futurs projets, ainsi qu'à une réflexion sur les interactions importantes entre le montage de l'évaluation et le montage du projet. Pour conclure, cette dernière partie analyse comment la mise en œuvre de projets d'expérimentation sociale, pourra améliorer ou non la cohérence globale des politiques de la jeunesse.

PREMIÈRE PARTIE – LES JEUNES ACTIFS : POINT DE VUE SUR LES DISPOSITIFS D'AIDE

Cette première partie a pour objectif d'analyser le ressenti des jeunes envers la multiplicité des dispositifs qui leur sont destinés. Elle repose sur une enquête quantitative réalisée auprès de 1000 jeunes salariés, âgés de 16-25 ans. L'enquête a été menée au mois de mars 2009, par téléphone, selon la méthode des quotas.

1. LES PARCOURS ET L'ENTRÉE DANS L'ENTREPRISE

1.1. Les parcours avant l'entrée dans l'entreprise

1.1.1. Les périodes de recherche d'emploi

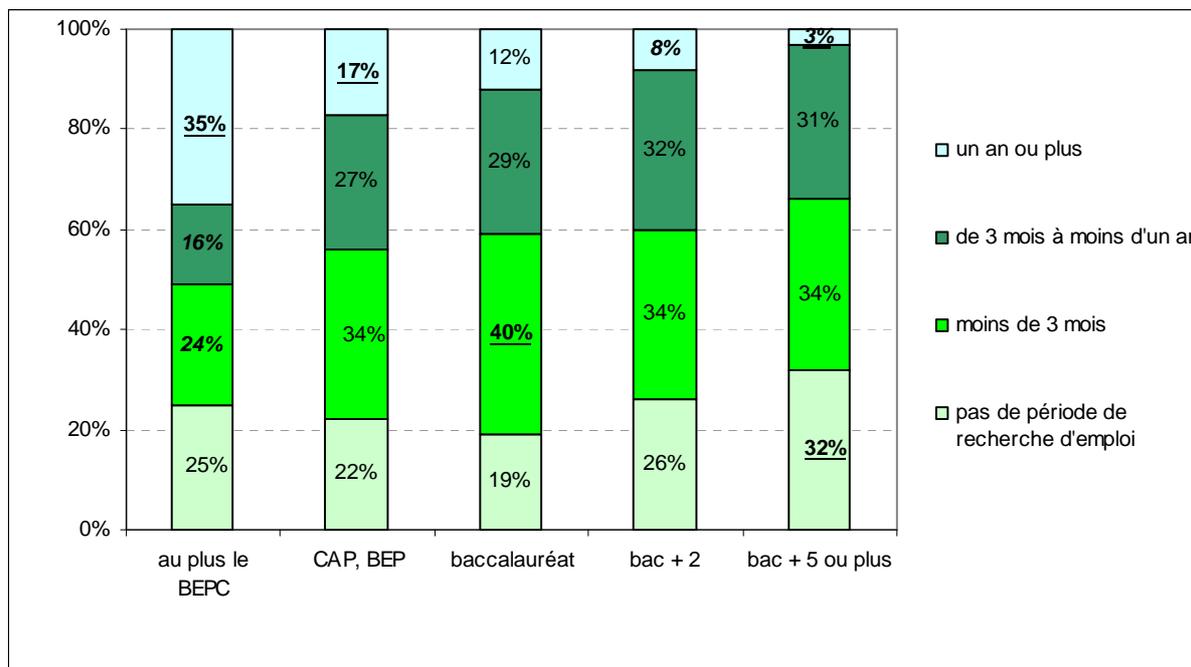
77% des jeunes actifs salariés interrogés déclarent avoir connu des périodes de recherche d'emploi. La durée cumulée des périodes de recherche reste relativement limitée : presque la moitié, 35%, des jeunes salariés interrogés estiment être restés moins de 3 mois en recherche d'emploi. Seuls 5% des jeunes considèrent qu'en cumulé, ces périodes ont dépassé deux ans.

Le temps passé sans emploi dépend fortement du niveau de diplôme. En particulier, 35% des jeunes actifs salariés n'ayant pas d'autre diplôme que le BEPC, ont passé au moins un an sans emploi. Seuls 3% des jeunes diplômés d'un bac +5, 8% des diplômés d'un bac +2, sont dans cette situation.

Le cahier de recherche du CRÉDOC portant sur la prise en charge des jeunes éloignés de l'emploi de qualité, avait montré que les jeunes femmes avaient plus de difficultés à accéder à un premier emploi stable, que les jeunes hommes. Ce constat se confirme ici, en particulier par le fait qu'elles sont particulièrement nombreuses à avoir cumulé un temps important de recherche d'emploi, alors même qu'elles sont plutôt plus diplômées que les jeunes hommes : 19% des jeunes femmes déclarent avoir passé au total au moins un an au chômage, pour 10% des jeunes hommes.

Figure 1 : temps cumulé de recherche d'emploi, selon le niveau de diplôme

En cumulant toutes vos périodes de recherche d'emploi, combien de temps, au total, avez-vous passé à chercher un emploi ?



Source : enquête auprès de jeunes salariés – CRÉDOC – 2009

Guide de lecture : l'utilisation des caractères gras montre une différence statistiquement significative entre les réponses des jeunes de la colonne, et celles de l'ensemble. Les italiques sont utilisées pour une différence négative, les soulignés pour une différence positive.

Exemple de lecture : 35% des jeunes n'ayant pas d'autre diplôme que le BEPC ont, en cumulé, passé au moins un an en recherche d'emploi. Ils sont *significativement* plus nombreux dans ce cas que l'ensemble des jeunes salariés interrogés.

Les jeunes ayant connu des périodes de recherche d'emploi ont fréquemment mobilisé des structures d'aide à l'insertion professionnelle.

Presque la moitié des jeunes concernés, 48%, déclarent avoir été en contact avec Pôle emploi ou l'ANPE. Le quart l'ont été avec une mission locale, 5% avec une PAIO. 18% mentionnent d'autres structures : il s'agit principalement d'agences d'Interim, plus rarement de cabinets de recrutement.

Enfin, le tiers des jeunes ayant connu des périodes de recherche d'emploi déclarent n'avoir eu aucun contact avec des structures pouvant les aider dans cette recherche.

Les contacts avec les structures dépendent principalement de la durée de la recherche d'emploi, et du niveau de diplôme. Les moins diplômés et ceux ayant connu des périodes importantes de recherche, sont logiquement les plus nombreux à avoir pris contact avec des structures de soutien à l'insertion professionnelle. En particulier, 87% des jeunes ayant connu au moins un an de période de recherche d'emploi ont sollicité des structures de soutien à l'insertion professionnelle : 52% une mission locale, 66% une PAIO. Presque la moitié, 49%, des jeunes n'ayant pas d'autre diplôme qu'un BEPC, déclarent avoir été en contact avec une mission locale lors de leurs périodes de recherche d'emploi.

Les jeunes diplômés d'un bac plus cinq ou plus ayant connu des périodes de recherche d'emploi, ont peu mobilisé les structures, alors que le comportement des jeunes ayant un BAC + 2 ou 3 est plus proche de celui des jeunes ayant au mieux un baccalauréat.

Il existe par ailleurs une très nette différence de comportement entre les jeunes femmes et les jeunes hommes. Les premières ont sollicité plus fréquemment que les seconds des structures d'aide à l'insertion, probablement en partie parce qu'elles ont connu plus de période de recherche d'emploi.

Figure 2 : les contacts avec les structures de soutien à l'insertion professionnelle selon les caractéristiques des jeunes

Pendant vos périodes de recherche d'emploi, avez-vous été en contact avec....

%

A eu des contacts avec	Une mission locale	Une PAIO	L'ANPE / pôle emploi	Aucun contact
Ensemble des jeunes ayant connu des périodes de recherche d'emploi	25	5	48	33
<i>Niveau de diplôme</i>				
Au plus le BEPC	<u>49</u>	7	<u>62</u>	25
CAP, BEP	<u>32</u>	7	49	34
Baccalauréat	25	5	47	31
Bac +2	14	3	55	32
Bac +5 ou plus	7	2	18	<u>61</u>
<i>Temps cumulé de recherches d'emploi</i>				
Moins de 3 mois	11	2	35	<u>46</u>
De 3 mois à moins d'un an	29	5	<u>55</u>	27
Un an ou plus	<u>52</u>	<u>11</u>	<u>66</u>	13
<i>Sexe du répondant</i>				
Homme	18	4	41	<u>39</u>
Femme	<u>33</u>	6	<u>57</u>	26

Source : enquête auprès de jeunes salariés – CRÉDOC – 2009

Guide de lecture : les pourcentages se lisent en ligne l'utilisation des caractères gras montre une différence statistiquement significative entre les réponses des jeunes de ligne, et celles de l'ensemble. Les italiques sont utilisées pour une différence négative, les soulignés pour une différence positive.

Exemple de lecture

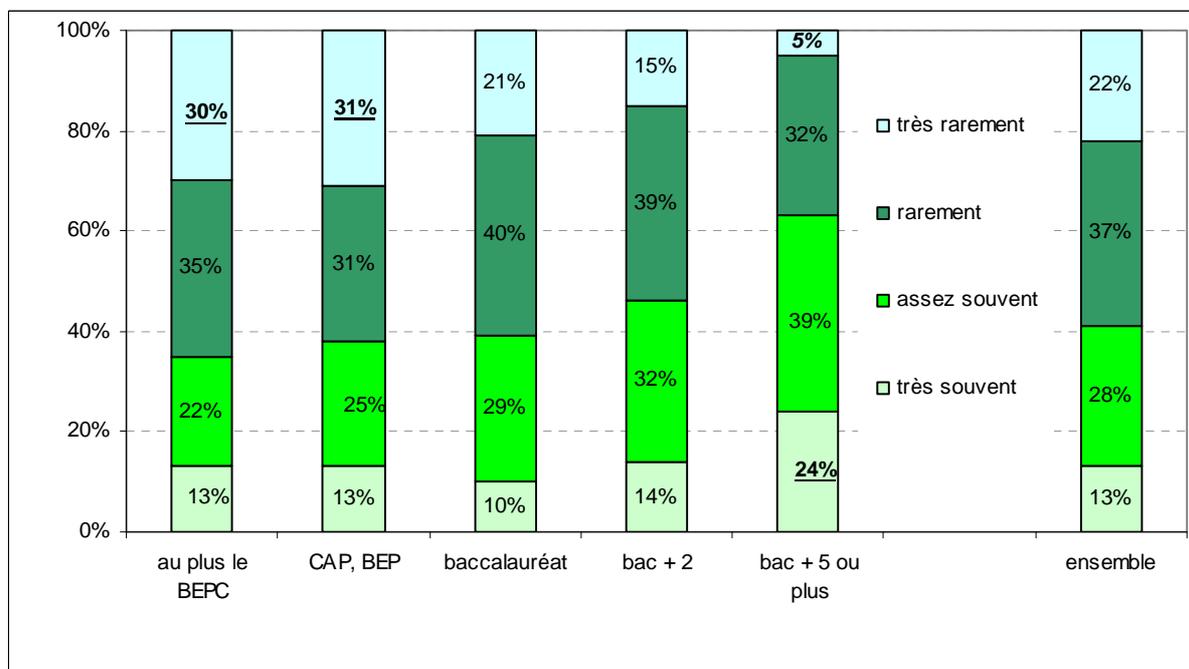
Les pourcentages sont calculés sur la base de 775 jeunes ayant connu des périodes de recherche d'emploi

1.1.2. Les relations aux entreprises pendant la recherche d'emploi

Lorsqu'ils ont envoyé des candidatures à des entreprises, les jeunes sont très partagés sur la réaction des employeurs : 41% estiment qu'ils leur répondent très ou assez souvent, 59% rarement ou très rarement. Là encore, la réaction des employeurs est corrélée au niveau de formation. Cependant, un nombre relativement élevé des jeunes ayant au moins un bac + 5, 37%, considèrent n'avoir reçu que peu de réponses. Inversement, 35% des jeunes sans diplôme autre que le BEPC, déclarent avoir reçu des réponses très ou assez fréquentes.

Figure 3 : réponses perçues des employeurs à l'envoi de candidature, selon le niveau de diplôme

Lorsque vous envoyiez votre candidature aux entreprises, est-ce que vous aviez une réponse...



Source : enquête auprès de jeunes salariés – CRÉDOC – 2009

Les pourcentages sont calculés sur la base de 775 jeunes ayant connu des périodes de recherche d'emploi

Selon les jeunes concernés, l'absence de réponse des entreprises s'expliquent plus par des tensions générales sur le marché du travail, ou bien par une discrimination des entreprises envers les jeunes actifs, que par une inadéquation entre leur profil, et les attentes des employeurs. Ainsi, les jeunes qui se sont heurtés à de nombreux refus, les expliquent d'abord par l'afflux de candidatures (49%) ou par le manque d'intérêt des entreprises envers le profil des jeunes (41%). Peu mentionnent un niveau de diplôme inadapté (18%), ou une candidature mal ciblée (11%).

Figure 4 : les motifs pour lesquels les employeurs ne donnent pas suite aux candidatures, selon les jeunes interrogés

Pourquoi est-ce que les employeurs ne vous répondaient pas ? Était-ce parce...

	Effectifs	%
Votre niveau de diplôme ne les intéressait pas	82	18%
Elles reçoivent trop de candidature	224	49%
Votre CV, votre lettre de motivation n'était pas bien ciblée	51	11%
Les entreprises ne s'intéressent pas à la candidature des jeunes	187	41%
Total	455	119%

Source : enquête auprès de jeunes salariés – CRÉDOC – 2009

Les pourcentages sont calculés sur la base de 445 jeunes déclarants que les entreprises ont rarement ou très rarement répondu à leurs candidatures

Le total est supérieur à 100%, plusieurs réponses étant possibles

1.2. Les jeunes dans l'entreprise

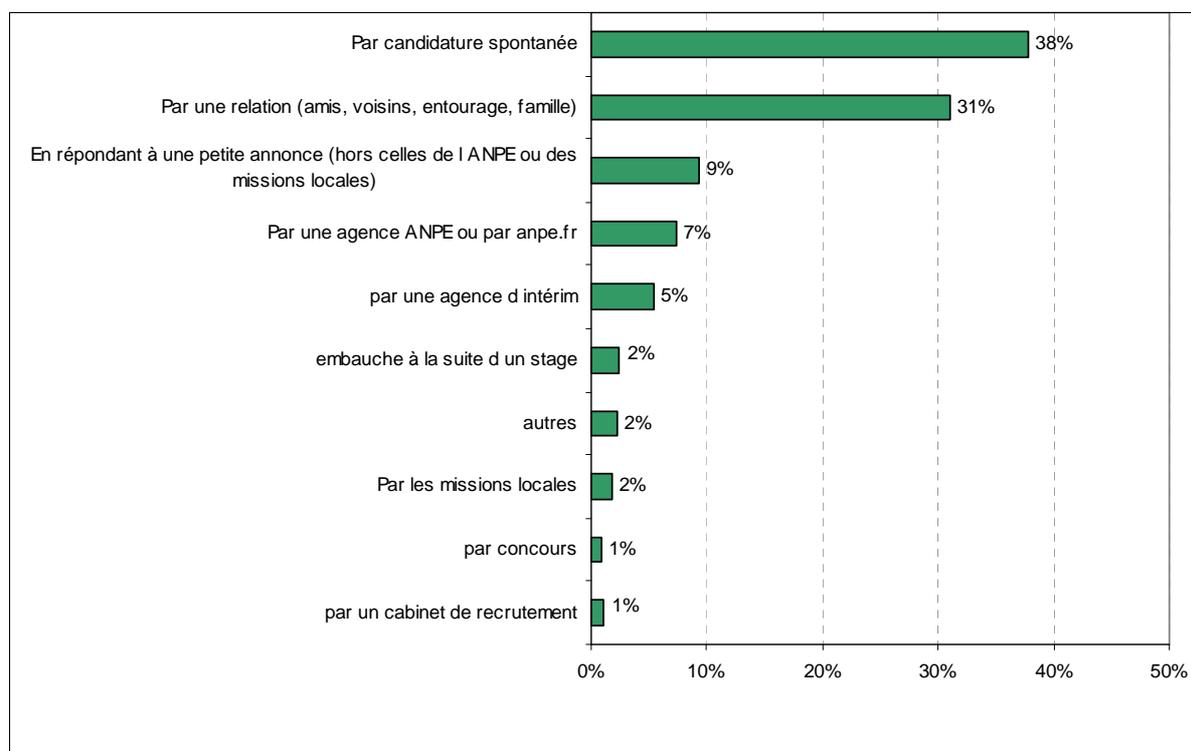
1.2.1. L'entrée dans l'entreprise : candidatures spontanées et réseau

Alors que les jeunes déclarent fréquemment avoir été en contact avec des structures d'aide à l'insertion professionnelle, peu d'entre eux estiment que ces structures leur ont permis directement d'entrer dans l'entreprise : 7% mentionnent l'ANPE, ou les offres d'emploi de l'ANPE, 2% les missions locales. En revanche, les jeunes sont très nombreux 38%, à déclarer être entrés par candidature spontanée. 31% mentionnent le réseau familial ou amical.

Ces constats ne signifient bien entendu pas que l'action des structures ait été inutile, ou que les jeunes les perçoivent comme inutiles. L'accompagnement a pu permettre le ciblage de la candidature spontanée ou la mobilisation du réseau, ayant permis de trouver l'emploi.

Enfin, lorsqu'on se limite aux jeunes effectivement suivis par l'ANPE/ Pôle Emploi ou par une Mission locale, lors de leur recherche d'emploi, la part de ceux qui citent une de ces structures comme leur ayant permis d'entrer dans l'entreprise, est plus importante : 16% des jeunes suivis par l'ANPE / Pôle Emploi, 19% de ceux suivis par une Mission locale, citent une de ces deux structures comme moyen d'accès principal à l'entreprise.

Figure 5 : les modalités selon lesquelles les jeunes ont trouvé leur emploi actuel



Source : enquête auprès de jeunes salariés – CRÉDOC – 2009

1.2.2. Les parcours dans l'entreprise

Les contrats des jeunes à l'entrée dans l'entreprise sont assez diversifiés. La forme la plus courante reste l'embauche en CDI. Elle représente cependant moins de la moitié, 40% des contrats à l'entrée. 29% des jeunes ont débuté dans l'entreprise en CDD, et 10%, en Intérim.

Les jeunes salariés interrogés sont également nombreux, 19%, à être entrés sur un contrat d'apprentissage, de professionnalisation ou de qualification. Les contrats aidés ne représentent que 2% des contrats signés à l'entrée.

Le niveau de diplôme a un impact important sur la nature des contrats à l'entrée dans l'entreprise :

- Les jeunes diplômés d'un bac + 5 sont particulièrement nombreux, 57%, à être entrés en CDI ;
- les jeunes diplômés d'un bac + 2 ou 3 sont nombreux à citer le CDD (34%) ;
- les contrats avec lesquels les jeunes diplômés d'un baccalauréat sont entrés dans l'entreprise ne diffèrent pas significativement de ceux observés parmi l'ensemble des jeunes salariés

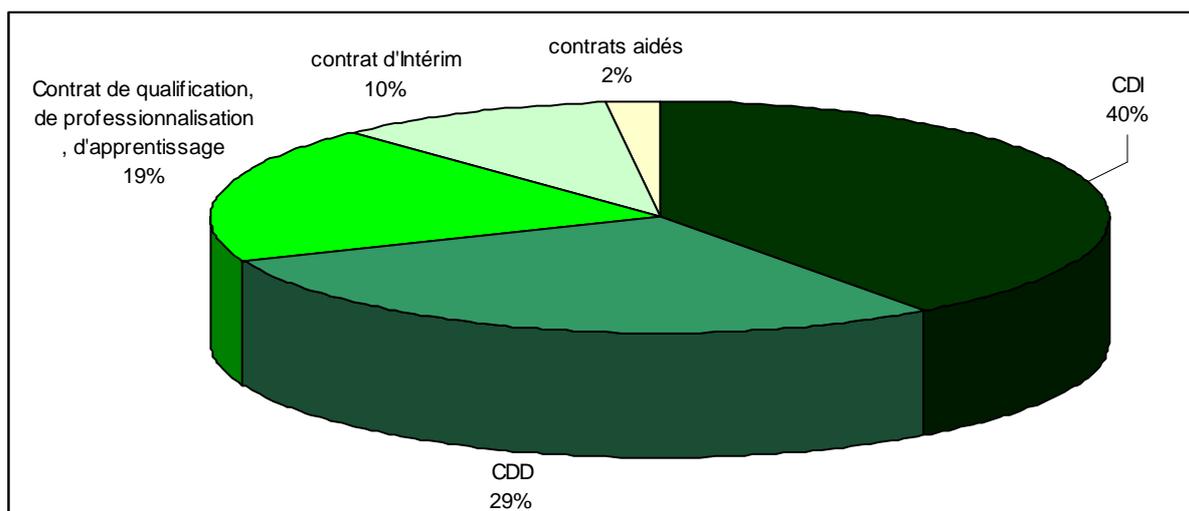
- les jeunes diplômés d'un BEP ou d'un CAP sont les plus nombreux à être entrés dans l'entreprise en tant qu'apprentis : 24% mentionnent un contrat d'apprentissage, de professionnalisation, d'alternance ou de qualification
- les jeunes les moins diplômés sont particulièrement nombreux, 14%, à mentionner des missions d'Intérim.

La part des jeunes en CDI, si elle est particulièrement élevée parmi les jeunes les plus diplômés, ne diffère ensuite que peu en fonction des niveaux de diplômes : elle est proche de 40% parmi les jeunes les moins diplômés, comme parmi ceux ayant un Bac + 2.

La part des contrats aidés ne dépend que peu des niveaux de formation. Ce constat est cependant fragilisé par la faiblesse des effectifs concernés.

Le type de contrat à l'entrée dans l'entreprise ne dépend que peu des contacts ou non avec les structures d'insertion professionnelle.

Figure 6 : Les contrats à l'entrée dans l'entreprise



Source : enquête auprès de jeunes salariés – CRÉDOC – 2009

Entre la date d'entrée dans l'entreprise et le moment de l'enquête, la part des jeunes en CDI a fortement augmenté : les deux tiers des jeunes interrogés sont en CDI lors de l'enquête. Seuls 1% des jeunes interrogés sont, au moment de l'enquête, en contrat aidé.

Plus précisément, parmi les jeunes en CDI au moment de l'enquête :

- 63% étaient directement entrés dans l'entreprise en CDI ;
- 17% étaient entrés en CDD
- 6% en Mission d'Interim
- 11% en contrat de professionnalisation, d'apprentissage
- 2% en contrat aidé

La notion de parcours dans l'entreprise est en ce sens fréquente et l'entrée sur des contrats issus de mesures visant à favoriser l'insertion professionnelle des jeunes (apprentissage, qualification, contrats aidés) constitue une porte d'accès relativement fréquente, à l'emploi stable dans l'entreprise.

2. LES JEUNES FACE AUX DISPOSITIFS D'AIDE

2.1. La connaissance des dispositifs d'aide à l'insertion professionnelle

2.1.1. L'information sur les aides

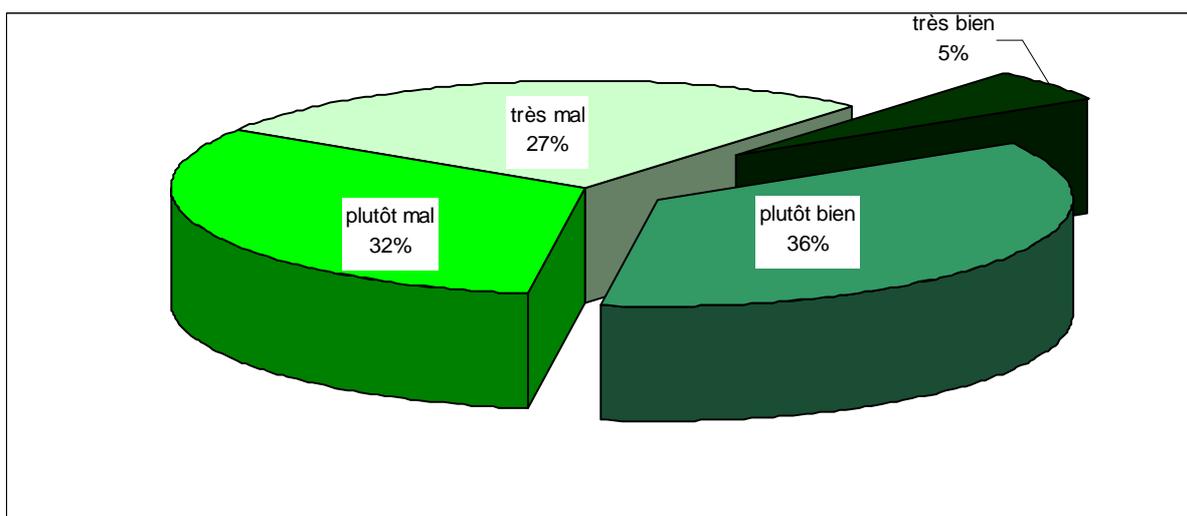
La complexité des dispositifs d'aide aux jeunes peut induire une mauvaise lisibilité des actions dont ils peuvent bénéficier. Les jeunes sont effectivement très partagés quant au sentiment de connaître ou non, les aides dont ils pourraient bénéficier. Une partie importante d'entre eux estiment finalement mal connaître les dispositifs et avoir été freinés dans leur insertion professionnelle par cette méconnaissance.

Ainsi, 41% des jeunes ayant connu des périodes de recherche d'emploi estiment connaître très bien (4%) ou plutôt bien (37%), les dispositifs et les aides pour trouver un emploi dont ils auraient pu bénéficier. 59% estiment les connaître très mal (27%) ou plutôt mal (32%).

80% des jeunes qui ont le sentiment de ne pas connaître les aides considèrent qu'il leur aurait été utile de disposer de plus d'information sur le sujet. Globalement, parmi l'ensemble des jeunes ayant connu des périodes de recherche d'emploi, presque la moitié, 47%, ne connaissent pas les aides dont ils auraient pu bénéficier, alors que cette connaissance leur aurait été utile.

Figure 7 : La connaissance que les jeunes estiment avoir des dispositifs, et l'importance accordée à cette connaissance

Globalement, pendant vos périodes de recherche d'emploi, aviez-vous le sentiment de connaître les dispositifs et les aides pour trouver un emploi, auxquels vous auriez pu avoir droit ?



Source : enquête auprès de jeunes salariés – CRÉDOC – 2009

Les pourcentages sont calculés sur la base de 775 jeunes ayant connu des périodes de recherche d'emploi

Le sentiment de connaître ou non les aides dépend très peu des caractéristiques des jeunes : quelle que soit la durée passée à chercher un emploi, le niveau de diplôme ou encore le sexe, environ 40% des jeunes interrogés estiment les connaître très bien, ou plutôt bien. Plus surprenant, ce sentiment n'augmente pas non plus avec le suivi par des structures d'aide à l'insertion.

En revanche, le sentiment d'utilité de cette connaissance varie beaucoup en fonction des durées de recherche d'emploi et, probablement en lien, des niveaux de formation, ou encore avec le contact avec les structures.

Ainsi, les personnes qui ne connaissent pas les aides, et estiment inutile cette connaissance, sont particulièrement nombreuses parmi les plus diplômées, les plus proches de l'emploi, et les plus autonomes dans leur recherche. Plus précisément elles sont surreprésentées parmi :

- les jeunes diplômés d'un bac + 5 : 17% contre 4% des diplômés au plus d'un BEPC
- les personnes ayant passé moins de 3 mois en recherche d'emploi : 15%, contre 7% des jeunes ayant cumulé au moins un an de recherche d'emploi
- les personnes n'ayant pas été en contact avec des structures d'insertion professionnelle pendant leur recherche d'emploi : 16% contre 8% de celles ayant été en contact avec l'ANPE / Pôle Emploi et 7% de celles en contact avec une Mission locale.

Au contraire, les jeunes ayant le plus de difficulté d'insertion professionnelle, sont nombreux à ne pas connaître les aides et à estimer qu'il leur aurait été utile de les connaître : 57% des jeunes ayant cumulé plus d'un an de recherche d'emploi sont dans ce cas.

2.1.2. Les dispositifs les mieux repérés par les jeunes

Interrogés plus précisément sur les différents dispositifs d'aide aux jeunes, ceux ayant connu des périodes de recherche d'emploi sont relativement nombreux à n'en connaître aucun, ou bien au maximum un sur les 8 proposés : 31% des jeunes ayant connu des périodes de recherche d'emploi connaissent 0 ou 1 dispositif, 27% en connaissent deux. 21% seulement déclarent avoir entendu parler d'au moins la moitié de ces dispositifs.

Parmi les jeunes qui avaient le sentiment de bien connaître les dispositifs auxquels ils auraient pu avoir droit, un nombre relativement important, de 20%, n'a entendu parler qu'au plus d'une des actions évoquées dans le questionnaire. Ce constat vient confirmer que de nombreux jeunes n'ont qu'une idée approximative, de l'ensemble des aides auxquelles ils peuvent accéder.

Le nombre de dispositifs dont les jeunes ont entendu parler ne dépend pas de leurs caractéristiques, ni des structures avec lesquelles ils ont été en contact.

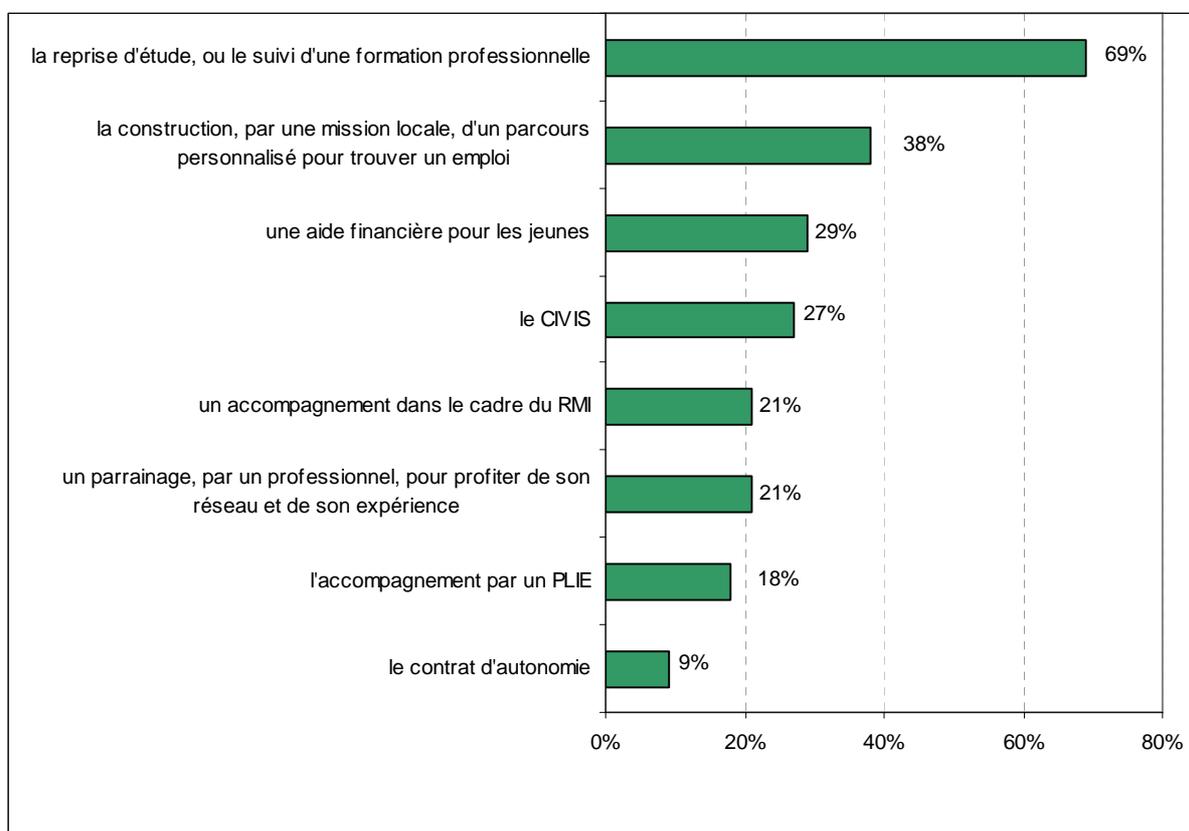
Dans le détail des actions proposées, les mieux identifiées sont

- la formation professionnelle : les deux tiers des jeunes interrogés déclarent en avoir entendu parler.
- La construction de parcours personnalisés au sein des missions locales, mentionnée par le tiers des jeunes.

A l’opposé, seuls 9% des jeunes déclarent avoir entendu parler du contrat d’autonomie, alors que 27% mentionnent le CIVIS.

Figure 8 : Les dispositifs dont les jeunes déclarent avoir entendu parler

Pour chacun des dispositifs suivants, en avez-vous déjà entendu parler ?



Source : enquête auprès de jeunes salariés – CRÉDOC – 2009

Les pourcentages sont calculés sur la base de 775 jeunes ayant connu des périodes de recherche d'emploi

2.2. La mobilisation et l'utilité perçue

2.2.1. Les dispositifs mobilisés par les jeunes

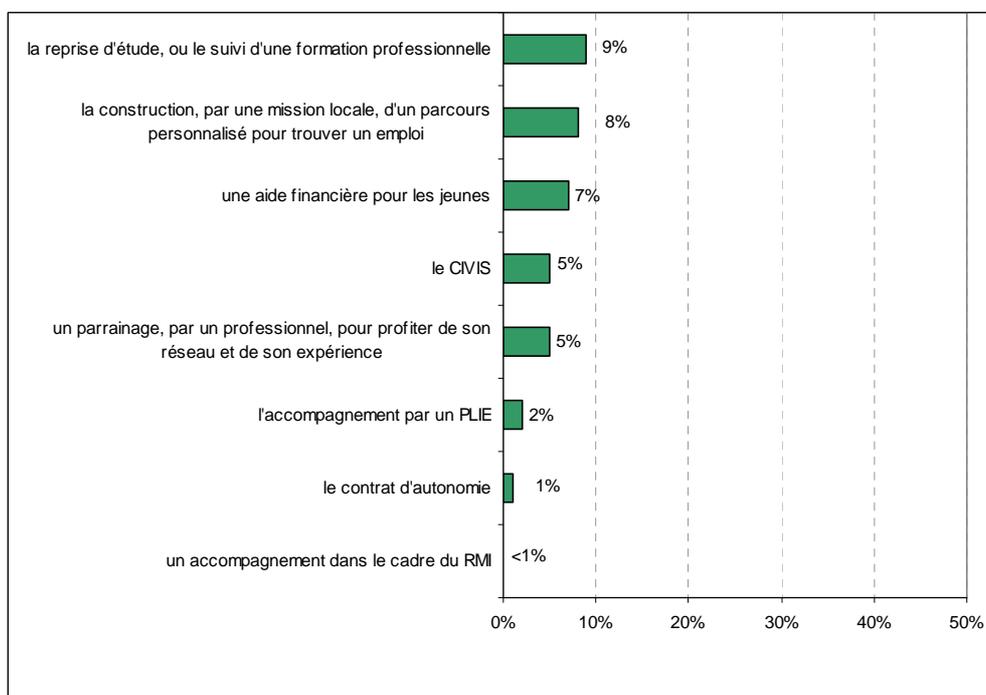
L'utilisation des dispositifs est relativement fréquente : 29% des jeunes ayant connu des périodes de recherche d'emploi, ont déclaré avoir bénéficié d'au moins une de ces actions. 23% en ont bénéficié d'une seule, et 6%, de deux différentes ou plus.

Le suivi par une structure d'aide a ici un fort impact sur le bénéfice des dispositifs : 52% des jeunes en relation avec une mission locale, 36% de ceux en relation avec l'ANPE / Pôle emploi, déclarent avoir utilisé au moins une des actions.

En cohérence avec le ciblage de la plupart de ces actions, les jeunes bénéficiaires sont particulièrement nombreux parmi les plus en difficulté d'insertion professionnelle : 39% des jeunes ayant cumulé au moins un an de recherche d'emploi sont bénéficiaires, pour 21% de ceux restés moins de 3 mois en recherche d'emploi. 35% des jeunes n'ayant pas d'autres diplômes que le BEPC ont été concernés, contre 18% des jeunes diplômés à bac +5. Pour ces derniers, il s'agit le plus souvent d'une aide financière (15%).

Cette utilisation des dispositifs s'accompagne d'une relative diversité de ceux mobilisés. Si quelques uns sont très peu sollicités, et notamment ceux qui ne sont pas ciblés sur les jeunes (l'accompagnement dans le cadre d'un PLIE ou celui dans le cadre du RMI), les autres sont mentionnés dans des proportions relativement proches, allant de 4%, à 8%.

Figure 9 : Les dispositifs dont les jeunes déclarent avoir bénéficié



Source : enquête auprès de jeunes salariés – CRÉDOC – 2009

Les pourcentages sont calculés sur la base de 775 jeunes ayant connu des périodes de recherche d'emploi

Les jeunes ayant bénéficié des actions ont été interrogés sur l'utilité de ces dernières pour trouver un emploi. Pour celles dont les effectifs de bénéficiaires interrogés étaient suffisants pour fournir des résultats statistiques, les réponses montrent une diversité des perceptions. Quelle que soit la mesure, les jeunes considèrent majoritairement qu'elle leur a été utile. Plus précisément, les taux d'utilité perçue sont de :

- 55% pour les 62 jeunes interrogés ayant bénéficié d'un parcours personnalisé au sein d'une mission locale ;
- 77% parmi les 40 jeunes interrogés ayant bénéficié d'un parrainage par un professionnel ;
- 63% parmi les 67 jeunes interrogés, ayant bénéficié d'une formation professionnelle ;
- 61% parmi les 57 jeunes interrogés, ayant bénéficié d'une aide financière.

2.2.2. La place des dispositifs pour accéder à l'emploi

Ce constat, d'une utilité relative des dispositifs d'insertion selon les jeunes bénéficiaires, est confirmé par la faible importance accordée au dispositif d'aide pour trouver un emploi. Interrogés sur ce qui leur a été le plus utile pour trouver un emploi, les jeunes ayant bénéficié d'une aide sont relativement peu nombreux, 9%, à considérer qu'elle fait partie des deux facteurs expliquant le mieux leur insertion professionnelle. Leurs réponses sont globalement assez proches de celles des jeunes non bénéficiaires. L'accès à l'emploi a été permis principalement par le réseau, le niveau d'étude et l'expérience professionnelle.

Figure 10 : Les facteurs les plus utiles pour accéder à l'emploi, selon les jeunes

Enfinement, qu'est-ce qui vous a été le plus utile pour trouver l'emploi que vous occupez actuellement ? (deux réponses possibles) %

	Jeunes ayant bénéficié d'une aide	Jeunes non bénéficiaires	Ensemble des jeunes actifs
Votre niveau d'étude	35	36	36
Les différentes aides évoquées ci-dessus	9	0	4
Votre réseau, les personnes que vous connaissez	45	45	45
Les stages que vous avez faits	17	23	22
Votre expérience professionnelle après vos études	37	27	29
Total	143	131	136

Source : enquête auprès de jeunes salariés – CRÉDOC – 2009

Les pourcentages sont calculés sur la base de l'ensemble des jeunes interrogés

Le total est supérieur à 100%, plusieurs réponses étant possibles

Conclusion

L'enquête confirme ici le flou relatif dans la connaissance et la mobilisation des dispositifs d'aides pour les jeunes. Nombreux sont ceux qui estiment mal connaître les actions dont ils auraient pu bénéficier lors de leur recherche d'emploi. Parmi ceux qui estiment les connaître plutôt bien, seule une minorité est capable d'identifier des actions précises.

Preuve supplémentaire de ce flou, l'utilisation est peu liée à la connaissance des dispositifs : par exemple, les jeunes qui ont été suivis par les structures d'insertion professionnelle, et en particulier par les missions locales et l'ANPE/ Pôle Emploi ne sont pas plus nombreux que les autres à connaître des dispositifs dont ils sont pourtant les bénéficiaires les plus fréquents. Il est alors probable que même lorsqu'ils connaissent les actions, ou quand ils les utilisent, les jeunes sont peu acteurs de cette utilisation qui leur a été prescrite, sans qu'ils connaissent réellement les différentes possibilités.

Deux explications peuvent être avancées à cette relative passivité : d'une part les jeunes n'ont bien souvent pas la possibilité d'appréhender dans leur ensemble, une politique d'insertion complexe. D'autre part, ils sont nombreux à estimer que l'insertion professionnelle est déterminée plus par le réseau et par la capacité des entreprises à offrir des postes aux jeunes, que par une adaptation de leur profil aux postes, ou que par la mobilisation d'aides à l'insertion.

DEUXIÈME PARTIE : LES EXPÉRIMENTATIONS SOCIALES – ÉTAT DES LIEUX

La première partie confirme l'une des hypothèses de ce cahier de recherche : l'émiettement des dispositifs pouvant aider à l'insertion professionnelle des jeunes a pour conséquence de rendre ces dispositifs difficilement appréhendables pour les jeunes.

Avant d'analyser en troisième partie les modalités de montage de projets d'expérimentation sociale et leur impact sur cet émiettement, l'objet de cette deuxième partie est de dresser un panorama général des expérimentations dans le domaine social, plus particulièrement des expérimentations qui s'appuient sur des échantillons aléatoires appelées expérimentations contrôlées : de quoi s'agit-il, quel est leur intérêt, en quoi sont-elles complémentaires des méthodes habituelles d'évaluation des politiques publiques, comment se sont-elles développées et comment peuvent-elles être mises en œuvre ?

1. LES EXPÉRIMENTATIONS SOCIALES : DÉFINITION ET APPORTS

1.1. Qu'est ce qu'une expérimentation dans le domaine social ?

L'expérimentation dans le domaine des politiques sociales consiste à tester une innovation sociale à petite échelle et pendant une durée limitée, afin d'en mesurer les avantages et les inconvénients, de l'améliorer avant de la généraliser ou d'y renoncer si elle ne s'avère pas pertinente.

■ *Tester une innovation sociale :*

Il peut s'agir d'un nouveau dispositif d'accompagnement vers l'emploi, une incitation financière plus favorable, un nouveau crédit, un supplément d'information,... Quelle qu'elle soit, l'innovation testée doit se situer dans une perspective d'évolution des politiques sociales et on doit identifier les questions auxquelles elle est susceptible de répondre. Ces questions doivent être de « vraies questions », d'où la nécessité d'un diagnostic préalable identifiant un problème et les origines de ce problème, et décrivant comment le dispositif proposé peut y répondre.

■ *A petite échelle et pendant une durée limitée :*

L'expérimentation concerne un nombre limité d'individus (sélectionnés de préférence aléatoirement). Il n'y a pas de taille d'échantillon type, un compromis doit être trouvé pour chaque expérimentation entre les moyens disponibles et la précision de la mesure des effets attendus⁵. Sa

⁵ Pour plus de détails sur cette question de la taille de l'échantillon mais aussi pour une approche générale sur l'apport des expérimentations contrôlées, B. Crépon, l'apport des expérimentations dans l'évaluation de l'impact des dispositifs publics, informations sociales 2008/6, n°150, page 56-67

durée est également propre à chaque expérimentation, elle est généralement de quelques mois voire quelques années pour les dispositifs qui visent à obtenir des effets à plus long terme comme le retour à l'emploi de publics éloignés de l'emploi ou l'amélioration de l'état de santé.

■ *Afin d'en mesurer les avantages et les inconvénients :*

L'expérimentation doit être couplée avec une phase d'évaluation rigoureuse, de manière à mesurer précisément les effets du dispositif testé. L'évaluation doit s'attacher à mesurer les effets attendus, qui correspondent aux objectifs fixés au dispositif expérimenté, mais aussi à repérer des effets non attendus, qu'ils soient positifs ou négatifs. Ces effets doivent être analysés au regard des moyens déployés pour les atteindre. Ceci implique d'associer des méthodes quantitatives et des méthodes qualitatives de recueil de données, ces deux types d'observation étant complémentaires.

■ *De l'améliorer avant de le généraliser ou d'y renoncer s'il ne s'avère pas pertinent :*

Une expérimentation doit toujours se placer dans la perspective d'une généralisation possible. Cela implique que si le contexte économique, social et politique rend impossible toute généralisation, il n'est pas utile de lancer l'expérimentation. A l'inverse, les partenaires impliqués dans l'expérimentation doivent être prêts à renoncer à la généralisation si l'expérimentation démontre l'inefficacité du dispositif ou un rapport efficacité/coût trop faible (on verra par la suite qu'une seule expérimentation n'est pas toujours suffisante pour statuer sur l'existence ou non d'effets, il est nécessaire de consolider les résultats obtenus en renouvelant l'expérience avec des variantes).

L'expérimentation vise donc à tester des dispositifs innovants, qui répondent à une nécessité sociale mais dont les modalités restent à définir.

1.2. L'intérêt des expérimentations dans le domaine social

1.2.1. L'intérêt de l'expérimentation

L'expérimentation, en faisant la preuve de l'efficacité d'un dispositif et en analysant les conditions de sa réussite, permet de dissiper les craintes et de lever les réticences aussi bien parmi les décideurs que parmi le grand public. Elle est à la fois une arme pour convaincre et un outil pour faciliter la mise en œuvre à grande échelle.

L'expérimentation sociale est directement inspirée des essais cliniques. Dans le monde de la recherche médicale, il ne viendrait plus à l'idée de mettre en place un nouveau médicament sans ces tests qui en prouvent à la fois l'efficacité sur la pathologie traitée et l'absence d'effets secondaires disproportionnés par rapport au bénéfice obtenu. Dans le domaine des politiques sociales, on n'en est pas encore à prévoir un protocole expérimental systématique avant le

lancement d'un nouveau dispositif, mais le chemin parcouru en dix ans (cf. plus loin la chronologie du développement de l'expérimentation sociale en France) peut laisser espérer un changement radical dans la conception des futurs dispositifs sociaux.

Pendant des années, la plupart des dispositifs sociaux ont été conçus et mis en place sans phase d'expérimentation, entraînant deux conséquences :

- le déploiement à grande échelle de dispositifs dont l'efficacité n'est pas avérée a pu engendrer des gaspillages dans les budgets sociaux ;
- les dispositifs se sont succédés, voir se sont superposés, sans qu'on se donne vraiment les moyens de comprendre les mécanismes sociaux qui étaient à l'œuvre. Dans ces conditions, le passé ne peut servir à construire les politiques sociales du futur et les mêmes erreurs risquent de se reproduire.

Pour tirer les enseignements du passé, il faut savoir dans quelle mesure les dispositifs ont atteint les objectifs recherchés et en comprendre les raisons. On apprend d'ailleurs tout autant d'un dispositif qui n'a pas atteint ses objectifs que d'un dispositif qui les a remplis.

En accumulant des connaissances sur les dispositifs en place, on est en mesure de faire le tri dans les solutions déjà éprouvées puis de proposer des solutions innovantes et de tester leur efficacité. Mais pour que ce procédé d'élaboration de nouveaux dispositifs sociaux fonctionne, il faut que l'expérimentation soit quasi-systématique. Si elle est sporadique comme encore actuellement, l'information accumulée est trop partielle pour avoir une compréhension globale des mécanismes sociaux et en déduire ce qui peut agir efficacement sur les désavantages sociaux.

1.2.2. Les techniques habituelles d'évaluation des politiques publiques répondent mal à la question de l'efficacité

On ne remet bien sûr pas en cause ici les méthodes d'évaluation habituelles utilisées en France depuis la fin des années 80⁶.

Elles ont eu un premier mérite, celui de légitimer le principe de porter un jugement sur l'action publique. Ainsi, à sa création en 1989, le Revenu Minimum d'Insertion a été le premier dispositif pour lequel l'évaluation a été prévue dans la loi. Une remise à plat du dispositif après deux premières années de fonctionnement était également prévue, pour tenir compte des conclusions de la commission chargée de l'évaluation.

Ces évaluations apportent de nombreux enseignements sur les processus de mise en œuvre, sur la cohérence et la pertinence de l'action publique, mais ne répondent que partiellement à la question de l'efficacité des dispositifs.

⁶ Cf. le petit guide de l'évaluation du conseil scientifique de l'évaluation (instance créée par décret du 22 janvier 1990) pour une présentation détaillée de ces méthodes

Une première difficulté à laquelle se heurtent fréquemment les évaluateurs : bien souvent, dans les politiques d'insertion, les objectifs ne sont pas clairement définis, sont trop généraux et mal hiérarchisés, les indicateurs de résultats sont confondus avec les indicateurs de moyens. Dans ces conditions, il est déjà difficile de définir quelle est l'efficacité attendue du dispositif évalué.

Mais la principale difficulté, c'est que ces méthodes d'évaluation ne répondent pas à la question «Quelle serait la situation des individus concernés par un dispositif en l'absence de ce dispositif ? », la seule qui permette de mesurer rigoureusement l'efficacité. En d'autres termes, mesurer l'efficacité d'un dispositif, c'est connaître à une date donnée la situation S1 d'un individu s'il bénéficie du dispositif et sa situation S2 s'il n'en bénéficie pas. L'écart moyen entre S1 et S2 pour l'ensemble des individus concernés correspond alors à l'efficacité réelle du dispositif.

Pour répondre à cette question, le chercheur fait face à une difficulté majeure : au même instant, un même individu ne peut pas à la fois bénéficier et ne pas bénéficier du dispositif.

A défaut de pouvoir connaître les deux états possibles pour un même individu bénéficiaire ou non du dispositif, on a longtemps procédé par approximation, principalement de deux manières :

■ En comparant les mêmes individus avant et après l'entrée dans le dispositif (comment ont évolué leur situation par rapport à l'emploi, leurs revenus, leur état de santé...).

Cette comparaison est généralement effectuée en interrogeant à intervalle régulier un panel de bénéficiaires ou en reconstituant lors d'une seule interrogation leur trajectoire passée.

Pour l'évaluation du RMI, des panels d'allocataires ont été suivis au cours des deux premières années (panels du CREDOC et du CERC)⁷.

Mais dans cette comparaison avant-après, *on ne contrôle pas les effets environnementaux*. Il est impossible d'isoler les effets imputables à des facteurs exogènes au dispositif de ceux qui sont liés au dispositif lui-même : une reprise d'emploi d'un jeune peut être le fruit de l'accompagnement renforcé dont il a bénéficié mais aussi d'une reprise de l'économie locale ou de ses démarches personnelles. En d'autres termes, le jeune au chômage 4 mois avant aurait peut-être repris un emploi même sans cet accompagnement.

■ En comparant la situation d'individus similaires mais non identiques au temps t, certains étant passés par le dispositif, d'autres non (méthode d'appariement).

Pour l'évaluation du RMI, une comparaison des trajectoires professionnelles et des taux de retour à l'emploi a été effectuée à partir de l'enquête emploi entre les allocataires du RMI et les chômeurs longue durée⁸.

⁷ RMI : le pari de l'insertion : rapport de la commission nationale d'évaluation du Revenu Minimum d'Insertion sous la présidence de Pierre Van Lerenberghé ; rapporteur général : Patrice Sauvage, la documentation française, 1992

Mais dans ce deuxième type de comparaison, *on ne contrôle pas alors les différences personnelles*. Les individus peuvent sembler similaires au regard de variables observables (comme l'âge, le sexe, le niveau de diplôme, la période d'inactivité,...) mais être différents au regard d'autres variables plus difficiles à observer (état de santé, motivation,...).

De plus, en l'absence de phase expérimentale, il est très difficile de trouver une population témoin : par construction, le dispositif généralisé s'applique à tous ceux qui répondent à des critères donnés (âge, niveau de ressources, situation familiale, état de santé, situation vis-à-vis de l'emploi,...). Les populations non bénéficiaires ne sont donc pas similaires.

La mesure effectuée avec l'une ou l'autre de ces méthodes n'apporte que des présomptions sur l'efficacité du dispositif, car la mesure est entachée d'erreurs. B. Crépon (2008) rappelle que J. Heckman, H. Ichimura et P. Todd ont montré que les biais résiduels avec la méthode de l'appariement sont en général de l'ordre de grandeur de l'effet du dispositif même⁹. Par ailleurs, les techniques mobilisées pour construire les échantillons témoins en l'absence de tirage aléatoire sont parfois très complexes, mobilisant des techniques économétriques, ce qui rend plus difficile l'appropriation des résultats par des non statisticiens.

La présomption d'efficacité telle qu'elle ressort d'évaluations utilisant ces approximations n'est donc pas toujours suffisante pour convaincre chercheurs (d'où des débats théoriques comme sur l'impact réel des 35 heures sur la création d'emploi) et décideurs (d'où des dispositifs innovants qui ne sont pas mis en œuvre). Il faut une estimation fiable de l'efficacité, qui fasse consensus parmi la communauté scientifique, pour convaincre de débloquent ou de redéployer des moyens sur un nouveau dispositif social, surtout en période de restrictions budgétaires.

Pour mesurer rigoureusement l'efficacité, il est nécessaire de construire un contrefactuel qui contrôle à la fois les facteurs environnementaux et personnels. C'est ce qu'assure l'expérimentation contrôlée, en construisant un contrefactuel par assignation randomisée d'un groupe de participants au projet (le groupe de traitement) et d'un groupe de non- participants (groupe contrôle ou groupe témoin). Le groupe de contrôle et le groupe de traitement construits ainsi sont en principe identiques. Seule la différence de traitement explique alors les évolutions ultérieures des deux groupes.

⁸ RMI et comportements sur le marché du travail, Constance Torelli, Eric Maurin, Economie et Statistiques, année 1992, volume 252, pg 37-42

⁹ J. Heckman, H. Ichimura, P. Todd (1998) matching as an econometric evaluation estimator, review of economic studies, vol 65, n°2

2. LES EXPÉRIMENTATIONS SOCIALES EN FRANCE

2.1. Un long processus d'appropriation

2.1.1. Les bases de la législation permettant les expérimentations sociales

Les expérimentations contrôlées dans le domaine social ont débuté à la fin des années 80 aux USA et au Canada puis se sont étendues à l'ensemble des pays anglo-saxons et aux pays en développement. C'est dans le domaine de l'éducation que les expérimentations sont les plus nombreuses à ce jour¹⁰. On trouve également de plus en plus d'exemples d'expérimentations contrôlées dans le domaine du retour à l'emploi, de la santé, du micro-crédit, de la gouvernance...

Alors que la France a une tradition d'innovation sociale parmi les plus vives dans le monde, elle commence seulement à développer ce type d'expérience. C'est dans cette tradition qu'ont été conçues la plupart des grandes réformes sociales des vingt-cinq dernières années : le Revenu Minimum d'Insertion (RMI) s'est appuyé sur des expériences pilotes à Besançon et en Ille et Vilaine, l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA) a été précédée d'une expérimentation d'une Prestation Spécifique Dépendance (PSD) dans une douzaine de départements ; la Couverture Maladie Universelle (CMU) s'est inspirée d'expériences qu'avaient développées certaines Caisses Primaires d'Assurance Maladie (CPAM) sur leur budget d'action sociale...

En fait, le cadre juridique qui permet de tester certaines mesures en dérogeant au principe du respect de la loi et du règlement est récent : c'est la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République qui a inscrit le droit à l'expérimentation, même si le Conseil Constitutionnel avait ouvert la voie dans un arrêt du 28 juillet 1993.

L'article 37-1 de la Constitution dispose que « la loi et le règlement peuvent comporter, pour une durée et un objet limités, des dispositions à caractère expérimental ». La phase d'évaluation n'est pas expressément écrite dans la constitution, mais elle est inhérente à la notion d'expérimentation.

L'article 72 alinéa 4 permet aux collectivités locales d'adapter les lois et règlements nationaux aux situations locales. Elles peuvent donc être à l'initiative d'expérimentations dans leur domaine de compétence. Le droit de déroger est cependant subordonné à une habilitation préalable et doit avoir un objet et une durée limitée.

¹⁰ M. Kremer (2003), Randomized Evaluations of Educational Programs in Developing countries : some lessons, *American Economic Review*, vol 93, n°2

2.1.2. L'expérimentation du rSa

Pendant plusieurs années, ce droit à l'expérimentation est resté théorique. Le revenu de Solidarité active est le premier dispositif qui a fait l'objet d'une expérimentation à grande échelle. Deux modifications législatives ont été nécessaires pour que cette expérimentation soit menée :

- La loi de finances de 2007 a offert aux départements la faculté d'expérimenter un dispositif d'incitation financière au retour à l'emploi auprès des allocataires du Revenu Minimum d'Insertion, dérogoratoire du droit commun résultant de la réforme de l'intéressement au RMI, en augmentant le montant de l'allocation due sous certaines conditions en cas de reprise d'activité, ou en en modifiant la durée ou la périodicité.
- La loi en faveur du Travail, de l'Emploi et du Pouvoir d'Achat (TEPA) d'août 2007 a encore assoupli les possibilités de dérogation pour les allocataires du RMI et a élargi l'expérimentation du rSa aux allocataires de l'Allocation Parent Isolé. Elle a prévu une contribution financière de l'Etat au surcoût du dispositif expérimenté par rapport au droit commun. Finalement, 34 départements ont été autorisés à expérimenter et 33 ont effectivement expérimenté. La première expérimentation, dans l'Eure, a démarré en juin 2007. L'essentiel des expérimentations a ensuite démarré entre novembre 2007 et mars 2008. Elles se sont pour la plupart achevées au 31 mai 2009, à la veille de la généralisation.

Si l'expérimentation rSa est basée sur la comparaison d'un échantillon test et d'un échantillon de contrôle, ce n'est pas une expérimentation randomisée. Les territoires expérimentaux n'ont pas été sélectionnés aléatoirement, ils ont été choisis par les départements à la suite d'une démarche de concertation locale, soit pour leur représentativité, soit pour leur exemplarité (« positive » ou « négative »). Le comité chargé d'évaluer ces expérimentations a choisi les territoires témoins de façon raisonnée¹¹, avec un processus en trois étapes :

- Une liste de zones témoins candidates qui ont des caractéristiques socio-démographiques comparables à celles de la zone test, a été établie, notamment du point de vue de leur taille (population, nombre de cantons, nombre d'allocataires du RMI), de leur densité de population (urbain-rural), ou de leur situation administrative (identité de forme Commission Locale d'Insertion, Unité Territoriale d'Action Sociale, Centre d'Action Sociale, etc.).
- Ces zones candidates ont été classées selon leur degré de proximité vis-à-vis de la zone test du point de vue de la reprise d'emploi dans le régime RMI, c'est-à-dire la probabilité d'entrer en intéressement estimée à partir des données administratives de la Caisse Nationale des Allocations Familiales. Pour cela, des séries semestrielles de taux nets d'entrée en intéressement ont été reconstituées et corrigées des variations dues au contexte local sur la période 2001 à 2007.

¹¹ Méthodologie proposée et mise en œuvre par Yannick L'Horty, Centre d'Etudes de l'Emploi, membre du Comité d'Evaluation des Expérimentations du rSa

- Le département a validé la zone témoin proposée par le comité d'évaluation (« meilleur » candidat au sens du critère de proximité utilisé) ou fait une contre proposition s'il estimait que la zone présente de trop grandes particularités.

Une vérification a posteriori de la comparabilité des zones expérimentales et des zones témoins a montré qu'au niveau national et en ce qui concerne l'évolution du taux de retour à l'emploi, l'ensemble des zones témoins est en moyenne un "contrefactuel" satisfaisant de l'ensemble des zones tests. Cependant, pour une zone test donnée, les évolutions des zones tests et témoins peuvent être différentes¹². Les comparaisons n'ont de sens qu'en prenant en compte l'ensemble des zones expérimentales.

2.2. La France, en train de rattraper son retard ?

2.2.1. La première expérimentation randomisée

En France, la première expérimentation randomisée a porté sur l'accompagnement renforcé des chômeurs de longue durée. En 2007, l'Agence Nationale Pour l'Emploi (ANPE) et l'Unedic se sont rapprochés du Centre de Recherche en Economie et Statistique (CREST) et de l'Ecole d'Economie de Paris (EEP) pour expérimenter deux dispositifs distincts d'accompagnement renforcé, l'un conduit par des opérateurs privés de placement (OPP), l'autre par l'ANPE via le programme « cap vers l'entreprise ». Ces dispositifs se traduisent par des accompagnements plus personnalisés et intensifs que dans les parcours classiques de l'ANPE, notamment grâce à la réduction du nombre de demandeurs pris en charge par chaque conseiller. Les personnes éligibles pour l'accompagnement renforcé ont été orientées aléatoirement en trois groupes, l'un se voyant proposer l'accompagnement OPP, un autre l'accompagnement cap vers l'entreprise, et un troisième l'accompagnement classique ANPE. Plus de 200 000 demandeurs d'emploi ont été suivis pour l'évaluation. Les individus sont classés selon leur orientation initiale, même si tous n'ont pas accepté l'accompagnement proposé¹³.

¹² Cf. rapport final sur l'évaluation des expérimentations du rSa, comité d'évaluation des expérimentations, mai 2009

¹³ L. Behaghel, B.Crepon, M. Gurgand (2009) rapport final sur l'évaluation des expérimentations d'accompagnement renforcé des chômeurs de longue durée, www.parisschoolofeconomics.eu

2.2.2. L'extension en France de l'expérimentation contrôlée

En trois ans, plusieurs évènements ont témoigné de l'importance croissante accordée en France à cette nouvelle forme d'expérimentation :

■ Fin 2006, création de l'Ecole d'Economie de Paris, qui fait de l'expérimentation contrôlée un de ces principaux axes d'enseignement et de recherche. L'Ecole abrite également depuis 2007 le bureau européen du Jameel Poverty Action Lab (J-PAL), un laboratoire de recherche destiné à évaluer les programmes de développement et de lutte contre la pauvreté. Depuis sa création en 2003, le J-PAL a participé à plus d'une centaine de programmes expérimentaux répartis dans 30 pays.

■ Fin 2007, lancement par Martin Hirsch, Haut Commissaire aux Solidarités actives, d'un appel à projet « pour de nouvelles expérimentations sociales », le premier sur ce thème en France. Cet appel à projets, doté de 11 millions d'euros, doit permettre de dégager des enseignements pour mener de nouvelles politiques publiques de lutte contre la pauvreté. Une partie des 37 projets financés dans le cadre de cet appel à projets prévoit effectivement des échantillons randomisés. En voici quelques exemples, qui concernent exclusivement ou en partie des publics jeunes :

- expérimentation de la mission locale de Tulle, d'un accompagnement renforcé des apprentis, afin de diminuer les taux de rupture des taux d'apprentissage évalué par le CREST et par la Direction de l'Animation, de la Recherche, des Etudes et des Statistiques (DARES)
- Expérimentation par l'association Actenses, d'un dispositif de parrainage des jeunes en difficulté au lycée par des professionnels de l'entreprise, évalué par l'Ecole d'Economie de Paris,
- Programme créa-jeunes de l'Association pour le Droit à l'Initiative Economique (ADIE), d'aide à la création d'entreprises pour les jeunes de 18-25 ans dans les quartiers sensibles, évalué par le J-PAL Europe
- Expérimentation menée par l'Ecole de la deuxième chance de Paris pour évaluer l'impact de leur action sur l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, évalué par le J-PAL Europe
- Programme d'accompagnement éducatif renforcé mis en place par le rectorat de Créteil, évalué par l'Ecole d'Economie de Paris
- Nouveau dispositif d'orientation en première année de licence proposé par l'Université de Marne la Vallée et évalué par le Centre d'Etudes et de l'Emploi (CEE).

■ Organisation en 2007 et 2008 de plusieurs colloques sur l'expérimentation sociale qui rassemblent chercheurs français et étrangers spécialisés dans l'évaluation et porteurs de projets impliqués dans des programmes expérimentaux ou qui souhaitent en développer :

- En novembre 2007, colloque à Grenoble sur l'expérimentation sociale en France et lancement de l'appel à projets nouvelles expérimentations sociales
- En mai 2008, colloque DARES sur les expérimentations pour les politiques publiques de l'emploi et de la formation et présentation des 37 projets retenus
- En novembre 2008, dans le cadre de la Présidence Française à l'Union Européenne, colloque à Grenoble sur les expérimentations sociales en Europe, qui a conclu à l'importance de développer des programmes d'expérimentation transnationaux. Un appel à projet a d'ailleurs été lancé à l'été 2009 par la communauté européenne.

■ En décembre 2008, création d'un « fonds d'expérimentations pour la jeunesse ». Ce fonds est doté de contributions de l'Etat et de toute personne morale de droit public ou privé qui s'associent pour définir, financer et piloter un ou plusieurs programmes expérimentaux visant à améliorer la situation sociale et professionnelle des jeunes de seize à vingt-cinq ans. Doté de 150 millions d'euros pour ses deux premières années de fonctionnement, il vise à financer des programmes d'expérimentation qui concernent les jeunes, en valorisant les expérimentations contrôlées. Un conseil scientifique, présidé par M. Gurgand, chercheur à l'EEP, est chargé de valider la qualité scientifique des évaluations. Ce conseil a conçu un guide méthodologique pour aider les porteurs de projet qui souhaiteraient monter une expérimentation¹⁴. Ce fonds organise régulièrement des appels à projet thématiques.

Grâce à ces différents appels à projets, plusieurs dizaines de programmes d'expérimentations contrôlées sont en cours actuellement. Une grande partie de ces programmes concerne l'insertion des jeunes. Peu de ces programmes ont déjà produit des résultats, mais la plupart ont passé la phase de mise en œuvre.

Grâce au fond d'expérimentations pour la jeunesse, l'expérimentation sociale en France va prendre une nouvelle dimension, et ainsi rattraper son retard par rapport aux pays anglo-saxons.

¹⁴ Guide méthodologique pour l'évaluation des expérimentations sociales à l'intention des porteurs de projets www.lagenerationactive.fr

3. L'EXPÉRIMENTATION CONTRÔLÉE : LES MÉTHODES

3.1. Seules les expériences contrôlées permettent de comparer l'efficacité de différents dispositifs

On a vu que les expériences contrôlées présentent un grand intérêt car elles apportent la preuve de l'efficacité d'un dispositif et la mesurent précisément. Elles permettent ainsi de répondre quantitativement à la question de l'efficacité, en rapportant l'effet mesuré au coût du dispositif.

Une mesure rigoureuse et systématique de l'efficacité permet ensuite de comparer entre eux différents dispositifs ayant le même objectif et de rationaliser l'utilisation de l'argent public, en privilégiant les programmes ayant le meilleur rapport efficacité/coût. Les résultats obtenus lorsqu'on se livre à ce type de comparaison vont d'ailleurs parfois à l'encontre du sens commun.

Ainsi, dans l'évaluation des accompagnements renforcés des chômeurs de longue durée, l'analyse menée par le CREST et par l'EEP a montré que les deux dispositifs expérimentés accélèrent les sorties des listes ANPE vers l'emploi et réduisent la récurrence au chômage, ce qui valide l'idée générale qui sous-tend ce type de programme : concentrer des moyens sur les demandeurs d'emploi présentant des risques de chômage de longue durée permet d'accélérer les reprises d'emploi. Mais quand on compare les résultats des deux dispositifs d'accompagnement renforcé, le programme de l'ANPE a des effets sensiblement plus forts et plus rapides que celui des opérateurs privés de placement : pour l'ANPE, les premiers effets apparaissent dès les premiers mois de prise en charge et après 12 mois, la plus-value est de 7,3 points sur les taux de sortie ; elle n'est que de 5,6 points pour les opérateurs privés. Pour une analyse complète de l'efficacité, il faudrait rapporter ces effets aux coûts des deux dispositifs, tout en prenant en compte les économies réalisées sur les prestations d'indemnisation.

Autre exemple, dans le domaine de l'éducation, cette fois. Dans les pays en voie de développement, un des objectifs prioritaires est d'augmenter le taux d'enfants inscrits à l'école et de réduire le taux d'absentéisme. Plusieurs expérimentations ont été tentées dans différents pays, pour influencer favorablement ces taux. Certaines testent des solutions déjà éprouvées, sans qu'on ait pour autant eu vraiment l'occasion d'en mesurer l'efficacité, d'autres essaient des solutions plus innovantes. E. Duflo, fondatrice du J-PAL et titulaire en 2009 d'un enseignement dans la chaire savoirs et pauvreté au collège de France¹⁵, s'est livrée à une mise en perspective de quelques unes de ces solutions :

¹⁵ E. Duflo, *Expérience, science et lutte contre la pauvreté*, collection leçons inaugurales du collège de France, Fayard, 2009

■ Approches classiques

- *Réduction des frais de scolarité* : au Kenya, où l'achat de l'uniforme obligatoire reste la seule dépense scolaire, une expérimentation (évaluée par E. Duflo, P. Dupas et M. Kremer) a porté sur la gratuité des uniformes. Dans 163 écoles choisies aléatoirement parmi 327, l'achat de l'uniforme a été subventionné pour les élèves de 6^{ème} en 4^{ème}. Après 2 ans, le taux d'abandon passe de 18% dans le groupe contrôle à 12% dans le groupe test pour les filles et de 13% à 9% pour les garçons.
- *Transferts sociaux conditionnels* : Au Mexique, test du versement d'une allocation aux mères pauvres, conditionné par l'inscription à l'école : l'analyse du J-PAL a conclu à un faible impact sur le taux d'inscription à l'école primaire, déjà très élevé donc difficile à améliorer, mais à un impact plus net sur les inscriptions au lycée (de 67% dans les villages de contrôle à 74% dans les villages tests pour les filles, de 73% à 78% pour les garçons).
- *Bourses au mérite* : plusieurs expérimentations ont été réalisées dans différents pays, elles démontrent toutes que l'attribution de telles bourses augmente la présence en cours et améliore les résultats. En Inde, un programme, évalué par J. Berry, a attribué de façon aléatoire aux parents ou aux enfants une petite récompense en cas de succès scolaire. Cette étude a montré que si les parents sont en mesure d'aider leurs enfants, il est plus efficace de les récompenser directement. A l'inverse, si les parents ne sont pas en mesure d'aider leurs enfants, il vaut mieux verser la récompense aux enfants.

■ Approches innovantes

- *Information sur les bénéfices de l'instruction* : En République Dominicaine, où le taux d'abandon dans les lycées atteint 45%, une étude préalable a montré que les élèves sous-estiment les bénéfices de l'instruction (mesurée par les différences de salaire moyen entre diplômés et non-diplômés). Une expérimentation (évaluée par R. Jensen) a prouvé que si on informe les élèves sur les bénéfices réels de l'instruction, les taux d'abandon diminuent, particulièrement chez les moins pauvres. Un résultat analogue a été obtenu à Madagascar, avec une information destinée aux parents pour des enfants en primaire.
- *Prévention santé* : Au Kenya, une expérimentation (évaluée par E. Miguel et M. Kremer) a porté sur le déparasitage des enfants. Un traitement est distribué à tous les enfants présents à l'école ce jour-là en trois phases : 25 écoles chaque année pendant trois ans. Les 50 écoles qui n'ont pas été traitées la première année ont servi de contrôle aux 25 premières. L'absentéisme a chuté de 25%, l'effet est aussi fort sur les enfants traités que sur les enfants non-traités (absents le jour de l'administration du médicament).

Comme on pouvait l'espérer, toutes ces solutions fonctionnent, mais elles n'ont pas toutes la même efficacité. En rapportant systématiquement au coût pour augmenter la scolarité d'un an de manière à être sur une base comparable, le J-PAL démontre que le coût des solutions classiques est plus élevé que celui des solutions innovantes. Ainsi, alors le programme mexicain de transferts sociaux conditionnel coûte 1000 dollars par l'année supplémentaire d'école induite, les programmes de bourse au mérite coûtent 200 dollars, les programmes de financement d'uniforme coûtent 100 dollars, et les programmes d'information ou de prévention santé coûtent moins de 5 dollars !

Cette comparaison, particulièrement utile pour des décideurs qui cherchent à optimiser l'attribution de fonds pour améliorer l'éducation dans les pays en voie de développement, n'aurait pas été possible sans la mise en place de ces différents programmes randomisés.

Il ne faut cependant pas sur-interpréter les conclusions d'une expérimentation. Dans les expérimentations précédentes, l'existence d'un effet sur l'inscription ou sur la présence à l'école ne doit pas présupposer d'un effet sur les résultats scolaires. L'expérimentation sur le déparasitage au Kenya a même démontré le contraire : l'augmentation de la présence ne se traduit pas par une amélioration des résultats scolaires. La présence à l'école est un préalable nécessaire, qui n'implique pas automatiquement que l'enfant en retire un bénéfice. Ce sont d'autres actions, menées en parallèle, qui pourraient permettre d'améliorer le niveau d'instruction. Des expérimentations sont en cours sur ce thème.

3.2. Les expérimentations naturelles sont rares

Il arrive que le mode d'organisation du dispositif se rapproche d'une assignation aléatoire sans que l'évaluateur soit intervenu ; on parle alors d'expérimentation naturelle.

Par exemple, en Inde, depuis 1993 la constitution indienne a rendu la représentation des femmes obligatoire au niveau local : depuis cette date, un tiers des conseillers municipaux doivent être des femmes et un tiers des communes doivent être dirigées par des femmes. Ces communes sont sélectionnées aléatoirement à chaque élection. Ce mode d'organisation a permis au J-PAL de mener de nombreuses évaluations, aussi bien sur l'impact de la représentation obligatoire sur le type de décisions d'investissements que sur l'image des femmes en politique. Ils ont ainsi pu démontrer que la politique des quotas, qui oblige les électeurs à faire l'expérience d'une femme dirigeante en politique, leur permet de changer d'opinion sur la compétence des femmes. Cela se traduit par la suite par une augmentation de la probabilité que les femmes soient élues naturellement.

Au Brésil, tous les mois, 60 communes sont choisies au hasard et leurs comptes sont audités. Les résultats des audits sont publics. C. Ferraz et F. Finan ont étudié l'impact de ces audits aléatoires sur les résultats électoraux. Ils ont comparé les communes qui ont été auditées juste avant les élections et juste après. Ils ont ainsi démontré que pour un même niveau de corruption, l'audit avant les élections diminue la probabilité d'être réélu. A l'inverse, un audit concluant à une gestion honnête de la commune l'augmente.

Autre exemple d'expérimentation naturelle, dans le domaine du micro-crédit cette fois : au Pérou, un organisme de micro-crédit répartit les individus qui cherchent à obtenir un crédit dans des groupes de prêt à responsabilité solidaire (où chacun est responsable des remboursements des autres) selon leur ordre d'arrivée. La répartition des individus dans les groupes est alors quasiment aléatoire. Cela a permis à D. Karlan, en observant les taux de défaut de paiement des différents groupes et leur composition, de prouver que les taux de défaut baissent lorsque plusieurs membres du groupe habitent près les uns des autres ou ont la même culture.

Si on se limitait aux expérimentations naturelles, très peu de dispositifs pourraient faire l'objet d'une évaluation d'impact. Il faut généralement prévoir en amont la construction par tirage aléatoire d'un groupe test et d'un groupe de contrôle, ce qui nécessite une collaboration étroite entre porteurs de projet et chercheurs.

3.3. La randomisation : un principe théorique qui doit être discuté en amont avec les porteurs de projet pour être mis en pratique

Les évaluateurs qui proposent le tirage au sort aux porteurs de projet pour définir les échantillons tests et les échantillons de contrôle se heurtent à deux types de réticence :

- Des craintes sur la faisabilité : comment peut-on organiser un tirage au sort qui satisfasse les exigences scientifiques et qui ne complique pas trop l'organisation du programme ?
- Des réticences éthiques : comment peut-on laisser au hasard le soin de déterminer qui pourra bénéficier ou non du dispositif testé, quand on sait l'importance que cela revêt pour les populations concernées ?

En réalité, les contraintes qui pèsent sur la mise en œuvre du dispositif expérimental existent de fait : nombre de places limitées, délai nécessaire au déploiement du programme... Ces contraintes peuvent être mises au service de l'évaluation, en concertation avec les porteurs de projet.

■ Nombre de places limitées

Généralement, le nombre de places disponibles dans le programme expérimental est limité pour des raisons financières, et il est souvent largement inférieur à la population éligible. Les places peuvent alors être attribuées par un système de tirage au sort.

Ainsi, dans l'expérimentation lancée par l'Ecole de la deuxième chance de Paris visant à mesurer l'impact de leur action sur l'insertion sociale et professionnelle des jeunes bénéficiaires, évaluée conjointement par le CREST et la DARES, un groupe de jeunes bénéficiant du dispositif est comparé à un groupe témoin n'en bénéficiant pas, ces jeunes ayant été tirés au sort. L'étude de faisabilité préalable a montré que le protocole d'orientation aléatoire était accepté et correctement mis en œuvre par les missions locales pilotes, pourvu que les agents puissent proposer aux jeunes ne participant à l'expérimentation l'accès à d'autres formations et ne pas les laisser sans solution.

Le tirage au sort détermine le plus souvent à qui le dispositif est proposé, et non pas qui va en bénéficier ; les personnes sollicitées sont bien sur libres d'accepter ou non d'en bénéficier. Parmi les personnes tirées au sort pour intégrer le groupe test, certaines n'auront donc pas bénéficié du dispositif. A l'inverse, il est possible que dans le groupe contrôle, certaines personnes aient tout de même bénéficié du dispositif (il a pu leur être proposé par ailleurs, elles ont pu demander elles-mêmes à l'intégrer,...). Les populations qui sont comparées dans l'analyse sont bien celles à qui le dispositif a ou non été proposé (les seules populations constituées par tirage au sort dont on est sûr qu'elles soient identiques), et non celles qui ont ou non intégrés le dispositif. Il faut alors s'assurer que les taux de participation au programme sont significativement différents entre les deux groupes. L'impact du programme est évalué par différence de différence. C'est de cette manière qu'a été mesuré l'impact sur le retour à l'emploi dans l'expérimentation sur l'accompagnement renforcé de l'ANPE et de l'Unedic.

■ Délai de déploiement du programme

Si le programme doit être déployé par vagues successives, l'ordre de déploiement peut-être défini par tirage au sort. Les premiers bénéficiaires constitueront le groupe test, alors que les suivants serviront de groupe de contrôle.

Par exemple, le programme expérimental sur l'effet du déparasitage des enfants au Kenya devait se déployer dans 75 écoles sur 3 ans. Les écoles bénéficiaires du programme chaque année ont été choisies au hasard ; celles où le programme a été déployé la première année ont servi d'échantillon test, alors que les autres ont servi d'échantillon de contrôle.

De nombreux exemples dans le monde d'expérimentations randomisées qui ont pu avoir lieu au cours des 10 dernières années apportent la preuve que le tirage aléatoire peut se mettre en pratique, et être bien accepté aussi bien par les acteurs de terrain que par les bénéficiaires. Porteurs de projet et évaluateurs doivent réfléchir ensemble au moyen de concilier leurs intérêts. Le chercheur doit parfois être très inventif sur le protocole de randomisation.

Ainsi, un programme d'expérimentation en Inde consistait à évaluer l'efficacité d'un dispositif de soutien scolaire (A. Banerjee, S. Cole, E. Duflo, L. Linden) : mise à disposition d'une femme, une Balsakhi, qui travaille deux heures par jour avec les élèves en difficulté (pendant les heures de cours). Les élèves concernés par ce soutien étaient en niveau 3 ou 4, mais ne maîtrisent pas les bases du niveau 1. Les autorités de la province concernée étaient en mesure de financer une Balsakhi par école. Pour tenir compte de l'ensemble des moyens disponibles, les évaluateurs ont fait une randomisation stratifiée ; ils ont aléatoirement réparti les écoles en deux groupes : dans le premier groupe, la Balsakhi travaillait avec les enfants de niveau 3 en difficulté (et pas avec les enfants de niveau 4). Dans le deuxième groupe, elle travaillait avec les enfants de niveau 4. Le niveau 3 du deuxième groupe peut ainsi être l'échantillon témoin du premier groupe, et inversement pour le niveau 4.

Pour répondre aux craintes sur la simplicité de mise en œuvre, il n'est pas toujours nécessaire que le tirage au sort soit organisé au niveau des individus. Il peut être organisé au niveau de groupes d'individus comme des zones géographiques, des communes, des quartiers, écoles (comme dans l'expérimentation sur le déparasitage), des classes...

Il est probable qu'au fur et à mesure que les programmes expérimentaux vont se multiplier, les craintes et les réticences des porteurs de projet et des acteurs de terrain sur la randomisation vont diminuer. Un certain nombre de programmes expérimentaux déjà réalisés apportent en effet à la fois la preuve de leur faisabilité et de leur utilité. Une évaluation rigoureuse, et plus particulièrement la randomisation peut même aller dans le sens du décideur : le choix d'une procédure expérimentale peut garantir la poursuite d'un programme même en cas d'alternance politique. Il est en effet difficile aux nouveaux élus de revenir sur un dispositif mis en place par les prédécesseurs si son efficacité a été prouvée.

Il arrive cependant qu'évaluateurs et porteurs de projet n'arrivent pas à se mettre d'accord sur un processus randomisé. C'est ce qui s'est produit dans le cadre des expérimentations rSa, où les Conseils Généraux n'ont pas souhaité laisser le hasard décider des zones d'expérimentation rSa car cela interférerait avec leur politique d'animation du partenariat local. Dans ce cas, l'évaluateur doit se résoudre à utiliser les méthodes usuelles d'appariement pour constituer la population témoin.

3.4. Une seule expérimentation, plusieurs types d'enseignements

Il est fréquent qu'une même expérimentation permette de tester l'impact sur la variable étudiée d'un changement de paramétrage du dispositif : variation du montant de l'aide financière versée, du prix (gratuité ou prix faible), du taux d'intérêt du prêt, ... Il suffit alors que l'expérimentation prévoit plusieurs groupes de contrôle à comparer entre eux, en plus de la comparaison avec le groupe témoin.

Plus rarement, une même expérimentation permet de tester l'effet sur une même variable de plusieurs dispositifs simultanément. C'est le cas de l'expérimentation sur les accompagnements

renforcés, où le suivi de trois groupes différents a permis de faire une analyse comparative entre différentes formes d'accompagnement renforcés.

On peut citer un deuxième exemple, dans le domaine de l'éducation cette fois : une expérimentation au Kenya a permis simultanément de tester l'effet de la taille de la classe, des groupes de niveau et de la motivation de l'enseignant. Les classes ont été réparties en différents groupes, selon qu'elles bénéficiaient ou non d'un jeune enseignant qualifié, embauché sur un contrat de courte durée donc motivé pour voir son contrat renouvelé, qui enseignait à des classes à effectif réduit ou non, en groupe de niveau ou non. L'analyse des résultats des élèves des différentes classes permet alors de distinguer les effets des trois actions étudiées : pas d'effet de la taille des classes, mais un effet groupe de niveau et un effet motivation des instituteurs qui sont tous les deux équivalents (respectivement 14% et 18% d'un écart type)¹⁶. L'effet positif du groupe de niveau concerne aussi bien les niveaux faibles que les niveaux forts.

Une expérimentation peut aussi chercher à isoler les différentes composantes qui expliquent l'effet obtenu. On peut citer un exemple de ce type dans le domaine du micro-crédit. Cette expérimentation réalisée en Afrique du Sud vise à distinguer dans les taux de défaut de paiement au crédit ce qui résulte de l'aléa moral (risque que l'emprunteur ne puisse pas rembourser en cours suite à des difficultés financières) et de l'anti-sélection (risque que l'emprunteur ait décidé dès la signature du prêt ne pas rembourser). Pour arriver à faire cette distinction, le protocole expérimental est particulièrement complexe : une banque a aléatoirement adressé un courrier proposant un prêt avec deux taux différents (un taux élevé et un taux faible). Lorsque le client qui a décidé d'emprunter au taux élevé arrive à la banque pour souscrire, l'ordinateur propose aléatoirement de garder le même taux ou de passer au taux faible. Les clients qui viennent à la banque pour emprunter à un taux faible restent à ce taux. La comparaison des taux de défaut des deux groupes qui avaient initialement accepté le taux élevé, qu'ils aient effectivement à rembourser avec ce taux élevé ou le taux plus faible, permet de repérer un éventuel effet de traitement. La comparaison des taux de défaut des deux groupes qui avaient initialement un taux différent mais qui remboursent effectivement avec le taux faible permet de repérer l'effet d'anti-sélection. En plus de cette procédure, parmi les clients qui ont emprunté à un faible taux, une nouvelle distinction est faite : certains vont avoir droit au taux faible seulement pour cet emprunt, d'autres se voient annoncer qu'ils garderont ce taux pour des emprunts futurs, s'ils remboursent à temps le premier emprunt. L'analyse comparée des taux de défaut de paiement de ces différents sous-groupes conclue à l'absence d'effet de traitement et la quasi-absence d'effet de sélection. La seule chose qui fasse une vraie différence, c'est la promesse de garder un taux d'intérêt faible pour les emprunts à venir.

Ces expérimentations sont particulièrement riches d'enseignement, car elles vont au-delà du constat d'un effet, elles permettent de donner des éléments d'explication des mécanismes à l'œuvre. Mais le protocole de randomisation est alors complexe à la fois à concevoir et à mettre en œuvre. Les risques d'erreur dans la sélection aléatoire sont importants, surtout si la procédure d'orientation n'est pas automatique, et ils peuvent remettre en cause la fiabilité des résultats.

¹⁶ Ecart mesuré sur des résultats standardisés (moyenne à 0 et écart type de 1 dans le groupe de contrôle).

3.5. La qualité de la mesure de l'efficacité est liée à la qualité du suivi des groupes test et témoin

On a essentiellement évoqué jusqu'à maintenant la question de la constitution des groupes tests et contrôle. Or, dans les contraintes de faisabilité d'une expérimentation randomisée, une fois les échantillons constitués, se pose une deuxième difficulté : le suivi des publics.

Si les publics bénéficiaires du dispositif sont généralement faciles à suivre, au moins tant qu'ils sont pris en charge, ce n'est pas toujours le cas des groupes témoins. Or, il est indispensable de se donner les moyens de connaître précisément l'évolution de leur situation au regard des effets recherchés (évolution de l'emploi, de l'état de santé,...) pour pouvoir comparer les deux groupes.

En particulier, il faut surveiller l'attrition des échantillons, qui peut remettre en cause la validité des résultats. Les personnes qui disparaissent de l'échantillon (soit parce qu'elles ne sont plus identifiables, soit parce qu'elles refusent de continuer à participer à l'étude) ont probablement des caractéristiques particulières. On peut contrôler et éventuellement redresser les biais pour les variables observables, on peut ainsi savoir si on a plutôt perdu des jeunes, des femmes, des familles,... mais on ne peut contrôler les biais sur des variables inobservables, on ne sait pas si on a perdu les moins motivés ou ceux dont l'état de santé était le moins bon.

Cette question du suivi des populations est particulièrement problématique pour la mesure d'effets attendus sur le long terme (par exemple effet sur l'insertion professionnelle après 6 mois ou un an ou effet sur la santé à 5 ou 10 ans) ou pour vérifier la persistance des effets (les effets positifs immédiats sont-ils durables dans le temps ?). Or cette question de la persistance des effets est primordiale pour juger de l'efficacité du dispositif testé. Ainsi, en Inde, à Udaipur, une première étude avait conclu à un absentéisme important des infirmières dans les centres de santé de proximité (54%, mesure issue d'une observation hebdomadaire pendant un an). Suite à cette étude, les autorités locales ont décidé d'expérimenter une présence obligatoire des infirmières dans le centre au moins un jour par semaine (pas de réunions ou de visites à l'extérieur ce jour là). La présence était contrôlée dans une partie des centres. L'évaluation, réalisée par le J-PAL et une université locale, a conclu à une hausse très nette de la présence dans les centres contrôlés. Un an plus tard, il n'y a plus d'écart entre les deux groupes. Deux ans plus tard, c'est même l'inverse...

Pour assurer un suivi sur longue période, il faut déployer des moyens importants pour maintenir le lien avec les publics (soit pour les suivre par le biais de fichiers administratifs, soit pour les interroger). Il faut alors se poser la question de l'interférence de l'évaluation elle-même sur les effets observés. Par exemple, est-ce que le fait d'interroger régulièrement la population témoin sur son insertion professionnelle va modifier leur comportement en matière de recherche d'emploi, comme les inciter à chercher une aide supplémentaire ou faire plus de démarches personnelles ?

3.6. Une co-construction entre trois acteurs

La mise en place d'un protocole d'expérimentation randomisée nécessite la rencontre et la collaboration de décideurs, chercheurs et opérationnels. Ces trois types d'acteur ne partagent cependant pas la même appréhension de la mesure de l'impact ou de l'efficacité :

- Pour les décideurs, il s'agit de choisir entre différents dispositifs et d'allouer des moyens financiers.
- Pour les opérationnels, il s'agit d'améliorer le fonctionnement du dispositif qu'ils mettent en œuvre.
- Pour les chercheurs, il s'agit de contribuer à améliorer la connaissance des mécanismes sociaux.

Jusqu'au développement de programmes d'expérimentations, les évaluateurs et les acteurs (opérationnels comme décideurs) ne travaillaient pas vraiment ensemble. Les évaluateurs observaient la mise en œuvre et les résultats d'un programme, généralement après coup, ils portaient un jugement, les acteurs choisissaient ou non de prendre en compte les enseignements à tirer de l'analyse des évaluateurs.

Dans les expérimentations, chercheurs et acteurs doivent travailler ensemble dès la genèse du projet. Le fait que la collaboration démarre précocement est une garantie de la réussite de l'ensemble du processus, le porteur de projet étant alors plus disposé à accepter les contraintes liées à l'évaluation (comme par exemple le fait de ne pas modifier le dispositif testé en cours d'expérimentation ou de se donner les moyens de recueillir l'information nécessaire à l'évaluation).

La première génération d'expérimentations s'est attachée à mesurer l'efficacité ; la deuxième génération d'expérimentations en cours actuellement cherche également à comprendre pourquoi c'est efficace, chaque expérimentation en appelant alors une nouvelle pour tester les hypothèses. Ceci implique une collaboration encore plus étroite entre décideur, porteur de projet et évaluateur.

3.7. De l'expérimentation à la généralisation

Déduire d'une expérimentation les conditions d'une généralisation n'est pas une chose aisée. Il est important de comprendre les résultats obtenus pour projeter la généralisation du dispositif, d'où l'intérêt de la deuxième génération d'expérimentations évoquée plus haut, plus orientée vers la compréhension des effets. Il faut en particulier vérifier que les effets obtenus ne sont pas liés en partie ou totalement à l'environnement dans lequel a eu lieu l'expérimentation.

L'exemple des moustiquaires au Kenya illustre ce propos. Une première expérimentation a consisté à distribuer gratuitement ou à des sommes très faibles des moustiquaires aux femmes enceintes pour la prévention du paludisme. Cette expérimentation a montré que la distribution était très sensible au prix mais que l'usage des moustiquaires n'était pas influencé par le prix : les

moustiquaires offertes sont tout autant utilisées que les moustiquaires achetées. Ce résultat va plutôt à l'encontre de la théorie économique qui considère qu'un agent accorde plus d'intérêt à un objet qu'il a payé et a dans un premier temps été jugé trop spécifique pour la remettre en cause : les femmes enceintes Kényanes n'ont probablement pas les mêmes comportements que d'autres publics. Il a depuis été confirmé dans d'autres contextes et auprès d'autres publics.

De mauvaises conditions d'expérimentation peuvent fausser les résultats de l'expérimentation.

Par exemple, sur la question du déparasitage évoquée plus haut, une première expérimentation randomisée avait conclu à l'absence d'effet sur l'absentéisme des enfants à l'école. Mais le protocole prévoyait que les groupes test et les groupes contrôle étaient choisis dans la même école. Or les parasites sont très contagieux, les enfants traités étaient vite recontaminés par les enfants non traités, le déparasitage étant alors sans effet. Une nouvelle expérimentation, dont le protocole prévoyait le déparasitage de tous les enfants d'une même école présents un jour donné, a conclu cette fois à un effet positif sur l'absentéisme. Les enfants non traités (car absents ce jour ou jeunes filles) profitaient eux-mêmes de cet effet positif, la proportion d'enfants non traités étant cette fois très inférieure à celle des enfants traités.

C'est pourquoi chaque protocole doit être conçu spécifiquement pour le dispositif évalué et l'expérimentation doit être reconduite dans différents environnements pour consolider les résultats obtenus, avant d'en déduire des conclusions pour une éventuelle généralisation.

Conclusion

Sur le plan théorique, l'expérimentation contrôlée est un outil très puissant pour évaluer l'efficacité d'une innovation sociale, même si le suivi des deux groupes test et témoin ne permet pas de répondre à lui seul à toutes les questions qui se posent lors de la mise en œuvre d'un nouveau dispositif. Il doit être associé à d'autres méthodes d'observation, comme des entretiens approfondis avec l'ensemble des acteurs concernés par le dispositif, des enquêtes de satisfaction, des observations non participantes,...

Pourtant, si cette méthode est bien acceptée dans le domaine médical pour tester l'efficacité de nouveaux traitements et s'assurer de l'absence d'effets secondaires disproportionnés, elle suscite encore beaucoup de réticences parmi les acteurs du social.

Des exemples de plus en plus nombreux d'application de cette méthode de la randomisation, y compris en France où le nombre de projets de ce type s'est multiplié depuis trois ans, apportent à la fois la preuve de sa faisabilité et de son utilité, aussi bien dans le domaine de l'éducation et de la santé, que de l'insertion sociale et professionnelle. La diffusion de ces expériences devrait atténuer à l'avenir les réticences des porteurs de projets qui souhaitent expérimenter un nouveau dispositif.

De l'avis des équipes impliquées dans ces projets, une condition est nécessaire pour une expérimentation contrôlée réussie, encore plus que pour toute autre forme d'évaluation : une étroite collaboration entre porteurs de projets et évaluateurs, dès l'origine du programme d'expérimentation afin de définir les objectifs assignés au dispositif et le protocole de mise en œuvre qui concilie le mieux les intérêts de chacun.

Lorsque des contraintes techniques ou politiques empêchent la mise en œuvre d'une expérimentation contrôlée, d'autres méthodes permettent de porter un jugement sur l'efficacité du dispositif testé. Elles sont moins probantes mais sont tout de même très utiles pour aider à la décision de la généralisation.

TROISIÈME PARTIE – L'ÉPREUVE DU TERRAIN

Comme nous l'avons indiqué en introduction, la structuration de ce cahier de recherche nous a en partie été soufflée par l'actualité, à savoir la volonté politique croissante d'appliquer au champ social le concept d'expérimentation contrôlée avec échantillon témoin. Plus particulièrement, le présent travail de recherche accompagne la mise en œuvre du Fonds d'Expérimentations pour la Jeunesse, lancé en 2009 par le Haut Commissaire à la Jeunesse. Ce fonds est destiné à financer des centaines de projets expérimentaux en France, c'est-à-dire des dispositifs tests devant favoriser l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficultés. Fin 2009, ce sont déjà plus de 150 projets qui ont ainsi été sélectionnés, pour être soutenus pendant deux ou trois ans. Or, autant que possible, le conseil de gestion du Fonds Jeunes exige des porteurs de projet financés qu'ils s'adjoignent les services d'un évaluateur capable de mettre en œuvre une étude d'impact avec échantillon témoin. C'est ainsi que notre équipe, le Département Évaluation des Politiques Sociales du CREDOC, travaille à l'heure actuelle aux côtés de 14 porteurs de projet, dans le cadre du Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse, pour mettre en place ce type de démarche évaluative. Ces multiples interventions sur le terrain nous offrent un champ d'investigation idéal pour observer et analyser la manière dont les projets expérimentaux se fabriquent et se mettent en œuvre sur les territoires, ainsi que les contraintes et les difficultés qu'impose la méthodologie d'évaluation contrôlée souhaitée par le Haut Commissaire à la Jeunesse. Ce sont ces observations et analyses que nous proposons ici. Nous exposons ainsi ce que constitue, pour les projets expérimentaux à destination des jeunes, l'épreuve du terrain.

Remarque : L'analyse dans le cadre de ce cahier de recherche, porte sur les modalités de mise en œuvre des premiers projets financés par le Fonds Jeunes. Le fait que l'innovation sociale soit récente en France et que la démarche initiée par le Fond jeune soit elle-même novatrice, implique que les premiers projets se heurtent à un certain nombre de difficultés, qui s'estomperont probablement au fur et à mesure qu'un tel fonctionnement se développera.

L'évaluation abordée ici est celle de chaque projet séparément, et non une évaluation comparée des différents projets Elle n'intègre par ailleurs pas la question de l'efficience.

1. LE MONTAGE DES PROJETS D'EXPÉRIMENTATION SOCIALE

1.1. L'appel à projets d'expérimentation

Les projets d'expérimentation sociale évoqués ici sont nés d'une initiative politique, celle d'abonder un fond pour financer des dispositifs innovants en faveur de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Concrètement, une mission d'animation du fonds d'expérimentation pour la jeunesse a été constituée, de façon à gérer l'enveloppe disponible.

Sa première tâche : publier à intervalles réguliers des appels à candidature, via Internet (dossier de candidature à télécharger puis à renvoyer par courrier électronique). Du point de vue du contenu des projets, ces appels présentent différents axes de travail (ex : logement et insertion, santé et insertion, ruptures d'alternance, jeunes sous main de justice...), divisés en programmes relativement balisés. Du point de vue de l'évaluation, ces appels exposent l'obligation pour chaque porteur de projet de travailler en partenariat avec un évaluateur externe. Ils proposent également une liste d'évaluateurs potentiels et un guide méthodologique général. Ils recommandent enfin, pour chaque programme, des démarches évaluatives adaptées. Dans l'ensemble, le Fonds Jeunes, en cohérence avec les principes d'évaluation explicités dans la partie précédente, incite fortement à l'usage de l'étude d'impact avec échantillon témoin randomisé.

Ces appels à projet d'expérimentation sociale constituent une innovation en France. En ce sens, il est aussi intéressant de s'interroger sur leurs modalités de mise œuvre, modalités qui ont un impact important sur le contenu et la forme des projets proposés. Trois constats peuvent d'hors et déjà être effectués :

- La relative faiblesse de la communication autour des appels à candidature, en dehors du site Internet lui-même (www.lagenerationactive.fr) a contribué à un phénomène d'engorgement : la plupart des porteurs de projet, informés tardivement, se sont mobilisés et ont bouclé leur dossier dans les derniers jours avant le délai de réponse imposé.
- La contrainte imposée aux porteurs de projet de s'associer avec un évaluateur dès la rédaction du dossier, associée à la proposition d'une liste d'évaluateurs possibles, engendre une forte sollicitation de ces évaluateurs. Par conséquent, ces derniers se trouvent dans la situation de devoir sélectionner les projets sur lesquels ils vont travailler. Autrement dit, les évaluateurs conseillés par le Fonds Jeunes font office de premier filtre des projets.
- Dans ce contexte de contrainte d'évaluation, et de montage parfois précipité du projet, les porteurs de projet ne se sont pas tous appropriés les fondements de cette contrainte d'évaluation, et les grands principes méthodologiques. La suite de ce document montrera qu'il est nécessaire de les informer le plus tôt possible sur l'indispensable autonomie de

l'évaluation par rapport à la mise en œuvre du projet, sur le rôle et les apports d'un évaluateur externe, sur les contraintes et sur l'intérêt pour le projet de la mise en œuvre d'une évaluation contrôlée.

La mission d'animation du fonds organise les jurys de sélection des projets, puis gère administrativement les conventions de subvention, enfin suit le bon déroulement des projets expérimentaux. Nous retrouverons ces différents rôles au fil des pages suivantes.

1.2. La décision de monter un projet d'expérimentation sociale

Les appels à projets d'expérimentations sociales comme ceux lancés en 2009 par le Haut commissaire à la Jeunesse sont l'occasion pour de nombreux acteurs locaux de proposer des actions innovantes. Des centaines de candidatures ont été déposées, par des collectivités, des établissements publics locaux ou d'enseignement, des associations ou des services de l'Etat.

Au CREDOC, nous avons collaboré au dépôt d'une trentaine de candidatures, ce qui nous permet aujourd'hui de préciser les conditions dans lesquelles un ou plusieurs acteurs décident de monter, sur le papier au moins, un projet d'expérimentation sociale.

A noter : parmi les projets pour lesquels nous avons travaillé, 14 ont d'ores-et-déjà été validés par le fonds d'expérimentation pour la jeunesse. Ce sont eux qui nous offrent un champ d'analyse complet sur la problématique de « l'épreuve du terrain ». Ils portent sur quatre thématiques : le logement, l'alternance, l'orientation et les jeunes placés sous main de justice.

1.2.1. Par qui ?

Les structures expérimentatrices avec lesquelles le CREDOC a collaboré pour la rédaction des dossiers de candidature puis, éventuellement, pour l'évaluation des projets, sont très diverses. Elles se différencient selon trois éléments :

- Leur positionnement vis-à-vis de la thématique du projet : certaines structures sont spécifiquement investies sur la thématique ciblée par le projet tandis que d'autres agissent de manière transversale en faveur de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Parmi les premières, on retrouve par exemple les associations ou les établissements publics, spécialisés dans le secteur du logement, de l'apprentissage, de l'orientation scolaire, etc. Les secondes regroupent notamment les collectivités locales, les missions locales, les groupements d'intérêts publics ou certaines associations. Parmi ces dernières, certaines disposent d'un service spécifiquement investi sur la problématique ciblée. On retrouve par exemple des services logement ou justice au sein de certaines missions locales. Les autres sont novices dans le champ ciblé.

- Leur positionnement vis-à-vis du public ciblé par le projet : certaines structures travaillent habituellement auprès du public ciblé par le programme expérimental (ici : les 16/25 ans) tandis que d'autres ont choisi de zoomer ou au contraire d'élargir à partir du public auquel elles s'adressent ordinairement.
- Leur positionnement vis-à-vis de l'échelle géographique du projet : la plupart des structures porteuses sont implantées localement et expérimentent un programme à l'échelle locale. On retrouve néanmoins quelques projets portés par des structures nationales qui souhaitent s'appuyer sur leur réseau pour mettre en œuvre un projet, décliné à différentes échelles territoriales. On peut notamment citer le Conseil National des Missions Locales.

1.2.2. Pour quelle raison ?

D'après notre expérience, il est possible de distinguer deux grands types de motivation, parfois complémentaires, qui ont poussé les acteurs à monter un dispositif expérimental :

■ Les motivations liées à un diagnostic local

- Étendre un projet préexistant : certaines structures ont proposé de déployer un dispositif déjà existant, soit sur un autre territoire, soit à destination d'un nouveau public. Le financement du fonds d'expérimentation permet alors d'essaimer une pratique jugée d'ores et déjà pertinente mais qui mérite d'être expérimentée à une autre échelle, sur un autre territoire ou auprès d'un public différent.
- Mettre en place un projet conçu depuis plusieurs mois mais ne disposant pas de financement jusqu'à présent : le financement du fond d'expérimentation permet alors aux acteurs d'expérimenter un programme qu'ils n'auraient pas pu mettre en place dans la mesure où aucun financeur local n'avait choisi de le subventionner.
- Créer un nouveau projet pour un besoin finement identifié depuis plusieurs mois : l'appel à projet est alors l'occasion pour les acteurs de se pencher concrètement sur les solutions à envisager pour résoudre des difficultés ou répondre à des besoins non couverts.
- Créer un nouveau projet sans identification préalable d'un besoin spécifique : pour certaines structures l'appel à projet constitue une opportunité de faire le point sur les éventuels problèmes locaux pour lesquels il n'existe encore aucune solution, d'imaginer un dispositif permettant d'y répondre et de le faire financer sans rencontrer d'obstacles majeurs.

Aux vues de nos expériences récentes, il semble que les projets qui disposent, au départ, du meilleur potentiel de réussite dans la mise en œuvre, sont ceux qui avaient été conçus en amont de l'appel à projet. La conception d'un dispositif nécessite du temps, beaucoup plus que le délai

imparti entre la publication de l'appel à projets et la date limite de réponse. Ainsi, expérimenter un projet déjà murement réfléchi ou étendre un programme préexistant constituent des premiers facteurs de réussite.

■ Des objectifs stratégiques et politiques à long termes

Nous avons pu observer deux objectifs stratégiques et/ou politiques, distincts selon les projets :

- Pour certains acteurs, particulièrement ancrés au sein de la politique menée sur leur territoire, le portage d'une nouvelle action permet de se positionner sur un nouveau champ, un nouveau public ou d'ancrer encore davantage leur légitimité dans ce domaine. Ils souhaitent alors devenir un acteur local incontournable en portant un projet d'expérimentation sociale.
- D'autres acteurs ont davantage conscience des enjeux de l'expérimentation sociale : il s'agit de proposer « 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. Pour eux, l'objectif stratégique est de mettre en place un projet à petite échelle afin de montrer à des élus qu'il est pertinent et mérite d'être financé pour le pérenniser et l'essaimer. Considérant qu'au-delà du fonds d'expérimentation, l'État ne financera sans doute pas dans une telle dimension la généralisation des projets, une partie des expérimentateurs envisagent très vite de solliciter des partenaires locaux. Parmi ces acteurs, on retrouve des structures qui ne sont pas particulièrement ancrées au sein de la politique territoriale pour laquelle ils mettent en œuvre leur projet expérimental ; des structures appartenant à un réseau national ; ou encore des structures dont l'un des membres est particulièrement moteur pour étendre le projet sur d'autres territoires.

Enfin, soulignons les craintes exprimées par certains porteurs de projet quand aux objectifs politiques des institutions locales qui ont accepté de financer le programme expérimental : les financeurs ne vont-ils pas utiliser l'évaluation du programme expérimental pour remettre en question la légitimité de la structure et de son financement pour d'autres actions ? En effet, les structures sont souvent financées par les mêmes institutions, pour des actions diverses. Les porteurs se demandent alors si l'évaluation de leur structure par rapport à une action spécifique (le dispositif expérimental) ne pourrait pas être utilisée par les institutions pour évaluer la légitimité de la structure à intervenir dans le cadre d'autres actions.

¹⁷ Actes des « Rencontres de l'expérimentation sociale », Grenoble, novembre 2007

1.3. Définir le projet

Après avoir pris la décision de présenter une candidature dans le cadre de l'appel à projets d'expérimentations sociales, les acteurs doivent définir le dispositif qu'ils souhaitent mettre en œuvre.

1.3.1. Par qui ?

■ Quel porteur de projet ?

La désignation du porteur se pose particulièrement lorsque la structure à l'initiative du projet est nationale. Il s'agit alors de nommer des porteurs locaux en charge de la mise en œuvre du dispositif expérimental sur leur territoire. Dans les autres cas, la structure à l'initiative du montage du projet est souvent désignée porteuse.

Le projet « AgiLoJe »¹⁸ porté au niveau national par le CNML, la FAPIL, l'Union Nationale des CLLAJ, l'UNHAJ et la Fédération des PACT montre comment les porteurs de projets locaux ont été désignés : chaque partenaire du portage national du projet a cherché parmi ses correspondants locaux des structures susceptibles de porter et d'animer l'expérimentation sur un territoire défini. Les représentants des autres porteurs nationaux sont présents sur chaque territoire sélectionné, pour mettre en œuvre le projet mais ne disposent pas du rôle d'animation. Ainsi, sur chaque territoire, le rôle d'animateur a été confié à la structure la plus à même de porter un projet et d'animer sa mise en œuvre. On observe donc une multiplicité des réseaux d'appartenance des différents porteurs locaux, pour un même projet national. Cela peut constituer un atout en termes de représentation des acteurs et des points de vue mais un risque en termes d'homogénéisation des dispositifs expérimentés localement. Parallèlement, ce type de projets engendre des complexités administratives dans la mesure où il faut rédiger et signer une convention par territoire expérimentateur et gérer les versements de financements.

■ Quelles structures impliquer dans la phase de définition du projet ?

Tout d'abord, le nombre et la nature des structures pouvant potentiellement être sollicitées pour définir le dispositif expérimental dépendent de la problématique traitée. La problématique du logement des jeunes rassemble par exemple de nombreux acteurs susceptibles d'être impliqués au sein des expérimentations : les missions locales, les collectivités territoriales, les Associations pour la Promotion et l'Insertion par le Logement, les Comités Locaux pour le Logement Autonome des Jeunes, les Unions Régionales pour l'Habitat des Jeunes, les Unions Régionales des PACT¹⁹, les

¹⁸ Le projet AgiLoJe (Agir pour le Logement des Jeunes) vise à mettre en œuvre des concertations opérationnelles insertion hébergement-logement jeunes à des échelles territoriales variables.

¹⁹ Le Mouvement PACT est un réseau associatif national au service des personnes et de leur logement. Il est composé de 145 associations et organismes répartis sur tout le territoire national, adhérents à la Fédération des PACT.

bailleurs sociaux, etc. En revanche, l'apprentissage, et encore plus la justice, rassemblent un nombre beaucoup plus restreint de partenaires potentiels.

Par ailleurs, parmi l'ensemble des acteurs potentiellement concernés, certains porteurs choisissent de n'en sélectionner qu'une partie. Une première solution est alors de sélectionner une ou deux structures pour représenter chaque type d'acteurs concernés (une mission locale, un Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS), un Comité Local pour le Logement Autonome des Jeunes (CLLAJ), etc.). Les représentants serviront alors de relais entre l'ensemble des acteurs et l'équipe en charge de la définition du projet. Une seconde solution est de n'intégrer que quelques structures, non représentatives de l'ensemble des acteurs de la problématique. Les autres seront associés au projet une fois qu'il sera retenu par le fonds d'expérimentation. Selon nos observations, ces procédés semblent avoir été efficaces pour construire un dispositif expérimental et rédiger le dossier de candidature. En revanche, elles comportent des risques de désaccords qui pourront se révéler problématiques lors de la mise en œuvre du projet.

D'autres porteurs choisissent d'associer l'ensemble des acteurs locaux concernés par la problématique et/ou le public ciblé. Cette option rend souvent plus complexe la définition d'un projet et la rédaction du dossier de candidature. En effet, les stratégies des acteurs sont multipliées. Cela protège en revanche d'éventuelles oppositions et facilitera la mobilisation des partenaires lors de la mise en place du dispositif.

■ Au sein de ces structures, quelles personnes impliquer dans la phase de définition du projet ?

Nous avons rencontré trois cas de figure quant au type d'acteurs sollicités pour définir le programme expérimental et rédiger le projet.

- Des responsables de structures ou de services : en leur donnant le rôle de définition du projet et de rédaction du dossier de candidature, le risque est de constater un décalage, plus ou moins important, par rapport aux pratiques des acteurs de terrain. Cela peut nuire à la mise en œuvre du dispositif tel qu'il a été conçu, soit suite à un refus des acteurs opérationnels, soit pour des raisons techniques.
- Des acteurs opérationnels : les solliciter permet d'établir une cohérence entre le projet tel qu'il est conçu, rédigé et les pratiques de terrain. A terme, cela limite sans doute les difficultés de mise en œuvre du programme. Ainsi, s'ils ne sont pas concepteurs du projet, il semble particulièrement pertinent que les acteurs opérationnels soient systématiquement consultés.
- Des cofinanceurs : donner aux institutions potentiellement financeurs un rôle dans le cadre de la conception du projet peut constituer une position stratégique puisque leur décision de le cofinancer peut en dépendre. En revanche, cela peut comporter des risques, notamment celui de contraindre les critères de définition du public ciblé. En effet, chaque institution ayant des prérogatives axées sur certains publics, elles peuvent astreindre les expérimentateurs à orienter le dispositif en fonction de leurs priorités.

D'après nos premières expériences, la formule qui semble la plus équilibrée en termes de partenaires à impliquer est de constituer deux cercles de partenaires. Un premier cercle rassemble les acteurs destinés à être « actifs » au sein du projet, c'est-à-dire voués à mettre en œuvre le dispositif expérimental et à être financé pour ce faire. Il apparaît constructif de les associer dès la phase de conception du projet et de rédaction du dossier de candidature. Un second cercle peut réunir les partenaires du projet qui collaboreront sans modifier leurs interventions habituelles (diffusion d'information, prescription vers le projet...). Il n'est pas forcément intéressant d'associer ces acteurs à la conception du projet, mais simplement de les informer qu'ils seront sollicités dans ce cadre. Enfin, il est impératif de solliciter au plus tôt d'éventuels cofinanceurs locaux.

1.3.2. Pour qui ?

■ Quel public cibler ?

Lors de la phase de définition du dispositif expérimental, les acteurs réfléchissent à la population cible la plus pertinente au regard des besoins et des éventuels impératifs des structures partenaires.

Trois facteurs principaux constituent le fondement de définition des publics ciblés et rendent d'autant plus complexe cet exercice :

- L'identification des besoins non-couverts : les besoins non-couverts sont le plus souvent mis en exergue de manière informelle par les acteurs de terrain. Rares sont les structures qui réalisent un diagnostic des besoins formalisé pour fixer les critères de définition du public auquel elles souhaitent s'adresser.
- Les contraintes des critères d'intervention des structures : de nombreuses structures disposent de critères limitant leur champ d'intervention et le public auquel elles peuvent s'adresser : des limites d'âges (par exemple les missions locales), des limites géographiques (par exemple pour les Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE), dont les financements sont territorialisés) ou des limites en termes de statut (par exemple pour les missions locales qui ne peuvent accompagner des étudiants). La population ciblée pourra alors dépendre des champs d'intervention des partenaires associés à la mise en œuvre du projet.
- Les injonctions politiques : les partenaires intervenant financièrement au sein du projet expérimental peuvent exiger que le programme s'adresse à une frange particulière de la population et ce pour des raisons d'affichage politique. Le risque est que ce public ne corresponde pas aux besoins non-couverts identifiés par les acteurs de terrain.

Lorsqu'ils s'interrogent sur une problématique, les acteurs constatent que de nombreux publics, dont les besoins ne sont pas couverts, peuvent être ciblés. Les porteurs de projets ont alors le choix entre deux options :

- Cibler leur public traditionnel ou une partie de celui-ci et chercher les partenaires pouvant travailler avec eux auprès de ce public. Le risque de cette méthode est que le public ciblé ne corresponde pas aux compétences et/ou au positionnement stratégique des partenaires et que ceux-ci ne répondent pas présents dans le cadre de l'expérimentation. En revanche, la structure porteuse anime alors un dispositif en adéquation avec les besoins de son public.
- Opter pour une définition large du public ciblé afin de laisser les partenaires du projet affiner les critères de sélection en fonction de leurs besoins. L'avantage de ce procédé est de pouvoir rassembler un maximum de partenaires autour du projet. En revanche, le risque est que le public ciblé ne corresponde pas aux besoins identifiés par le porteur. Une structure peut alors porter un projet qui n'est pas totalement corrélé aux besoins du public qu'elle accueille.

Cette méthodologie est par exemple mise en place dans le cadre des projets « AgiloJe » et « Promotion de l'apprentissage et sécurisation des parcours des jeunes apprentis en France », initiés nationalement et dont la définition de chaque public ciblé est précisé sur chaque territoire expérimentateur par l'ensemble des partenaires associés aux dispositifs.

■ Comment identifier le public et le quantifier ?

Une des difficultés rencontrées lors du montage du dossier, est celle de pouvoir proposer de premières modalités de repérage du public cible, et de quantification de ce public : pour être évaluable, le projet doit concerner un nombre suffisant de bénéficiaires potentiels, issus d'une population cible clairement identifiée.

Tout d'abord, il est nécessaire de préciser quel(s) acteur(s) sont en mesure d'identifier les personnes appartenant à la population ciblée. Si cela ne concerne qu'une seule structure, l'évaluation des effectifs potentiellement concernés par le dispositif (que nous appelons population mère) est facilitée. En revanche, s'il est nécessaire de compiler des informations détenues par plusieurs structures, les difficultés sont souvent multipliées, rendant d'autant plus incertaine la qualité de cette mesure.

Lors de la réalisation de cette étape, plusieurs difficultés peuvent donc émerger, plus ou moins nombreuses selon les situations :

- Des données inexistantes sur le public ciblé : il est alors impossible d'identifier quantitativement la population mère. Les besoins non-couverts et la nécessité de proposer une nouvelle action pour ce public relève alors uniquement d'un diagnostic qualitatif, réalisé par les acteurs de terrain.
- Des données saisies par une partie seulement des structures concernées : la quantification de la population mère est alors parcellaire et nécessiterait d'obtenir des données complémentaires, par exemple en demandant aux structures de saisir cette donnée dès que possible.
- Des définitions différentes des données saisies selon les structures : par exemple, lorsque des structures saisissent l'information « problématique par rapport au logement » quand elles rencontrent un jeune, cela peut recouvrir des réalités très différentes : absence de logement, absence de logement autonome, volonté de changer de logement, difficulté à se maintenir dans son logement, etc. Il est alors très difficile d'identifier et de quantifier une population homogène.
- Des difficultés d'accès aux statistiques concernant certains publics : les informations sur des publics dits « sensibles » peuvent être difficiles à recueillir. On peut par exemple citer les jeunes sous main de justice. La mesure quantitative de la population mère est alors parcellaire.
- Des difficultés liées à l'actualisation des données recueillies : dans la plupart des cas, la quantification du public est réalisée à partir de données antérieures, qui ne concernent pas directement les personnes qui seront ciblées par le dispositif. Il s'agit alors d'une évaluation, plus ou moins précise, du public qui sera effectivement concerné par le programme lorsqu'il se mettra en place.

Ces remarques posent la question de la fiabilité du chiffrage de la population qui sera concernée par le dispositif lorsqu'il sera expérimenté. Un travail de réajustement devra alors très souvent être effectué lors de la préparation de la mise en œuvre concrète du dispositif.

1.3.3. Quelle définition des objectifs ?

« La première étape dans la construction d'une expérimentation est d'identifier clairement l'objectif poursuivi. Il s'agit de savoir à la fois ce que l'on veut faire et pourquoi on veut le faire. La difficulté n'est pas seulement d'être en mesure d'explicitier un objectif, mais aussi de s'assurer qu'il est effectivement partagé par toutes les parties prenantes, par tous les acteurs qui vont contribuer à la réalisation du projet, y compris les bénéficiaires eux-mêmes. En l'absence d'un objectif clair et/ou partagé, l'expérimentation est souvent vouée à l'échec et son évaluation peut perdre toute pertinence. En outre, la définition de l'objectif conditionne le choix des variables d'intérêt qui seront retenues pour l'évaluation. »²⁰

Nous avons observé deux types de modalités de définition des objectifs, renvoyant aux partenariats mis en œuvre, aux financements sollicités, aux motivations pour entrer dans l'expérimentation :

- des objectifs prédéfinis : ce cas de figure correspond à des structures souhaitant étendre, ou mettre en œuvre, un programme déjà défini.
- Des objectifs pour répondre à un besoin observé sur le territoire. L'appel à projet ciblait quatre types de domaine d'intervention. Certains acteurs ont alors reconnu l'intérêt pour leur territoire, de développer des actions en lien avec ces domaines d'intervention. La définition précise des objectifs s'est faite ensuite en cohérence avec les domaines de compétences des acteurs impliqués dans le projet.

Quelle que soit la situation initiale, la définition des objectifs, souvent portée par la structure à l'initiative du positionnement dans le projet, se heurte ensuite à la mise en œuvre partenariale du projet. Les différentes structures partenaires peuvent avoir leurs propres objectifs par rapport au projet :

- Parfois en contradiction avec le projet initial :

Le projet « Promotion de l'apprentissage et sécurisation des parcours des jeunes apprentis en France », initiés nationalement a pour objectif de permettre à tous les jeunes exprimant une motivation pour entrer en apprentissage, de bénéficier d'un accompagnement visant à les aider à définir leur projet et à trouver une entreprise d'accueil. Dans certains territoires, les missions locales ont par ailleurs l'objectif d'améliorer le taux d'entrée en apprentissage des jeunes qu'elles accueillent. Cet objectif les conduit à vouloir cibler le projet sur les jeunes déjà accompagnés en mission locale, ce qui est contradictoire avec l'objectif, national, de promouvoir l'apprentissage auprès de tous jeunes intéressés par ce type de parcours. Cette contradiction a contribué à la décision, pour certaines missions locales, de se retirer du projet.

²⁰ Fonds d'expérimentation pour la jeunesse, *guide méthodologique pour l'évaluation des expérimentations sociales*, avril 2009.

- parfois différents selon les acteurs, sans être contradictoires.

Prenons l'exemple de deux projets d'accompagnement socioprofessionnel de jeunes sous main de justice, mis en place à la prison de Coulaines dans la Sarthe et de Fleury-Mérogis dans l'Essonne. Les Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation (SPIP) souhaitent avant tout, grâce au dispositif expérimental, faciliter le recours à des alternatives à l'incarcération (bracelet électronique, réduction de peine, permissions de sorties, semi-liberté, libération conditionnelle...) afin de lutter contre la récidive. Les missions locales en charge de l'accompagnement de ces jeunes dans le cadre du dispositif expérimental visent quant à elles l'insertion par la formation ou l'emploi. Quoi qu'il en soit, ces deux structures trouvent chacune, dans le programme expérimenté, des intérêts leur permettant de travailler de concert.

1.3.4. Quelles nouvelles actions expérimenter ?

Le principe fondateur de l'expérimentation sociale consiste à proposer un dispositif présentant une valeur ajoutée par rapport aux actions existantes. Pour constituer une expérimentation, un projet doit donc, d'une part être innovant par rapport aux dispositifs de droit commun et, d'autre part, la plus-value qu'il apporte doit être « évaluable ». Les actions mises en œuvre doivent suffisamment s'éloigner de ce qui existe déjà sur le territoire, pour qu'elles puissent avoir des effets observables.

Trois contraintes coexistent donc ici :

■ Celle de l'innovation : l'expérimentation consiste à mettre en œuvre un projet qui n'existait pas par ailleurs, ou bien qui existait sous une forme ne permettant pas l'évaluation. La lecture des projets présentés au Fond jeunes permet de mettre évidence deux types de stratégies pour la définition d'actions innovantes :

- La mise en synergie ou le développement d'actions de droit commun, qui existaient indépendamment les unes des autres, et dont la mise en œuvre conjointe constitue une première innovation ;

Par exemple, le projet porté par l'Association Dunkerquoise Entreprendre Ensemble et par l'Université du Littoral, vise à permettre l'insertion professionnelle ou la reprise d'étude, des jeunes en rupture de parcours universitaire. L'université disposait jusque là de sa propre cellule, repérant els jeunes décrocheurs, et les contactant dans la limite de ses moyens pour étudier avec eux les solutions possibles. Les actions prévues dans le cadre du projet constituent en l'orientation, vers les dispositifs Mission Locale, des jeunes décrocheurs pour leur permettre de bénéficier des outils de la Mission Locale et du PLIE.

- La mise en œuvre de nouvelles actions : elles s'appuient sur les compétences des différents partenaires et viennent s'ajouter aux dispositifs de droits communs. Il s'agit par exemple et souvent de façon conjointe, d'un accompagnement renforcé des bénéficiaires, de créations de plateforme d'accueil, d'orientations, d'accompagnements,

d'interventions de nouveaux partenaires auprès des publics, de démarches auprès d'entreprises d'accueil, de bailleurs sociaux... susceptibles d'ouvrir de nouvelles opportunités d'insertion aux jeunes bénéficiaires.

■ Celle du caractère évaluable des actions mises en œuvre :

- Comme énoncé ci-dessus, elles doivent poursuivre des objectifs mesurables, partagés et opérationnels ;
- Elles doivent différer significativement du « droit commun », entendu ici comme l'ensemble des actions préexistant sur le territoire, et auxquelles peuvent accéder tous les jeunes de la population ciblée par l'expérimentation, qu'il soit ou non bénéficiaires de celle-ci. Sur ce dernier point, les acteurs peuvent être confrontés à deux types de difficultés
 - les difficultés rencontrées sur les territoires sur lesquelles sont mises en œuvre un nombre important d'actions. Ces dernières peuvent ne pas correspondre totalement aux besoins identifiés du public cible, ce qui a initié la volonté d'expérimentation. Néanmoins, la définition des actions est rendu complexe par la multiplicité de celles auxquelles peuvent accéder les jeunes initialement visés par le dispositif.
 - les difficultés rencontrées pour s'adapter au contexte local. C'est notamment le cas lorsque la structure initiatrice est une tête de réseau national. Il est alors complexe de concevoir un dispositif expérimental commun aux différents territoires expérimentateurs. *Dans le cadre des projets « AgiLoJe » et « Promotion de l'apprentissage et sécurisation des parcours des jeunes apprentis en France » en partie portés par le Conseil National des Missions Locales, la solution envisagée est de mettre en place un socle commun expérimental et de laisser chaque territoire apporter des spécificités supplémentaires, en lien avec leurs besoins locaux.*

■ Celle des possibilités de généralisation du dispositif expérimental : les expérimentateurs doivent veiller à ce que leur projet puisse, au moins en théorie, être généralisé. Sa conception doit donc s'adapter au contexte local tout en pouvant être transposé sur d'autres territoires, sans trop d'ajustement. A noter que cette dernière contrainte n'est que peu intégrée au moment du montage du dispositif.

1.3.5. Avec qui ?

Nous avons déjà évoqués plus haut la nécessité de distinguer, au côté du pilote porteur de projet, les partenaires « actifs » des partenaires qui se contentent d'accompagner la mise en œuvre du dispositif. Le paragraphe précédent, portant sur la définition des actions, a montré combien la mobilisation des partenariats et de compétences diverses, est au cœur de l'innovation.

Confrontés à la nécessité de solliciter ces partenaires et de les intégrer à une place adéquate, les porteurs de projet font généralement face à trois types de situation :

- Associer des partenaires de longue date avec lesquels les porteurs de projet ont l'habitude de collaborer.
- Saisir l'opportunité de la mise en place d'un nouveau projet pour renforcer des partenariats existants mais fragiles ou inopérants.
- Saisir l'opportunité de la mise en place d'un nouveau projet pour nouer de nouveaux partenariats. Pour de nombreux expérimentateurs de dispositifs en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes, c'est notamment l'occasion de solliciter les représentants du monde économique, en espérant maintenir des liens étroits avec eux au-delà des projets expérimentaux.

En sollicitant des partenaires de longue date, les porteurs de projet facilitent la mise en œuvre de l'expérimentation. Mais en nouant une relation avec de nouveaux partenaires dans le cadre de l'expérimentation, les porteurs saisissent l'opportunité de renforcer les synergies locales. L'expérimentation porte alors autant sur le contenu du programme que sur la capacité des acteurs à établir ces nouveaux partenariats. En outre, la volonté de créer de nouveaux partenariats s'avère un facteur de mobilisation des structures environnantes.

A noter, trois éléments importants sont à prendre en compte dans la manière de concevoir le schéma partenarial d'un projet expérimental :

- Comme nous l'avons souligné précédemment, les partenaires « actifs » apprécient d'avoir été sollicités dès la phase de conception du projet et y adhèrent d'autant plus s'ils y ont participé.
- Chaque structure a ses propres principes, ses propres besoins et rencontre des difficultés spécifiques. Ainsi, chacune étudie le projet proposé en fonction de ses intérêts en termes de stratégie politique, financière et de captation du public. Autrement dit, il faut qu'elles trouvent au sein du dispositif expérimental un moyen de faire évoluer leurs pratiques ou leur offre de service, tout en respectant leur philosophie d'action.

- Les acteurs sont extrêmement attentifs à la répartition des apports financiers et de la charge de travail pour chaque partenaire. Ils acteurs décideront d'adhérer au projet s'ils jugent que le rapport entre le coût pour leur structure (notamment en termes de charge de travail) et l'apport financier est équilibré.

Remarque : Il est fréquent qu'après avoir dressé un bilan des actions existantes et des besoins non couverts, la faiblesse des relations partenariales émerge comme lacune principale des diagnostics territoriaux. Les expérimentateurs souhaitent alors proposer un dispositif de création ou de renforcement de partenariats afin de rendre plus efficaces les actions existantes. Si cela est pertinent à la fois pour les acteurs et pour les bénéficiaires, cette valeur ajoutée est difficile à évaluer, à court et moyen terme, si elle ne se traduit pas par des actions elles-mêmes mesurables.

1.3.6. Avec quelles ressources ?

Lors du lancement de son appel à projet, le fonds d'expérimentation pour la jeunesse rappelle qu'« il importe évidemment que les ressources humaines et/ou matérielles engagées dans le programme soient proportionnées aux objectifs qu'il poursuit. Cet aspect des moyens mis en œuvre ne doit être négligé ni par l'expérimentateur, ni par l'évaluateur. L'efficacité du programme et l'intérêt d'une éventuelle généralisation s'évaluent à l'aune des moyens déployés pour sa réalisation. »²¹ Par ailleurs, il a été défini dès l'appel à projet que le fonds d'expérimentation ne pourrait prendre en charge qu'une partie du financement des coûts de fonctionnement des projets retenus. Cela suppose donc une prise en charge des coûts restants sur les fonds propres des organismes ou une recherche de cofinancements.

On constate que lorsque les porteurs de projet proposent un autofinancement des coûts restants (en transférant par exemple le temps de travail d'agents déjà présents dans leur structure), la mise en œuvre du projet est évidemment facilitée. A l'inverse, lorsqu'ils doivent recourir à des financements extérieurs (collectivités locales, organismes publics, Fonds Social Européen, fondations diverses, CNASEA,...) le dossier de candidature présente des *intentions* de financement. Celles-ci peuvent se révéler fragiles et tout simplement disparaître lors de la mise en œuvre du projet. Néanmoins, le recours à des cofinancements extérieurs est primordial. D'abord, il démontre généralement une implication des instances politiques territoriales. Ensuite, plus les financeurs sont nombreux au moment de l'expérimentation, plus la pérennisation financière du programme sera envisageable. En définitive, un budget équilibré repose sur trois sources : le fonds d'expérimentation (par essence provisoire), une partie d'autofinancement par la structure porteuse et des cofinancements locaux avec un potentiel de pérennisation.

²¹ Fonds d'expérimentation pour la jeunesse, *guide méthodologique pour l'évaluation des expérimentations sociales*, avril 2009.

1.4. Solliciter un évaluateur

1.4.1. Pour le porteur de projet : s'approprier la contrainte d'évaluation

Comme nous l'avons indiqué précédemment, le fonds d'expérimentation pour la jeunesse exige des porteurs de projet qui se portent candidats qu'ils travaillent, dès la rédaction du dossier de candidature, avec un évaluateur externe. Celui-ci doit ainsi proposer un programme évaluatif destiné à suivre l'expérimentation d'un bout à l'autre, de façon à mesurer la pertinence, l'efficacité et l'efficience de chaque projet. C'est à partir des résultats de l'évaluation que des décisions peuvent être prises quant à un éventuel essaimage du dispositif expérimenté. Afin que ceux-ci soient les plus clairs et percutants possibles, le fonds d'expérimentation promeut les études d'impact avec échantillon témoin randomisé.

La compréhension de cette demande d'évaluation par les expérimentateurs est assez variable et dépend de plusieurs éléments :

■ La connaissance et les habitudes antérieures en termes d'évaluation

La majorité des structures sont habituées à rendre des comptes à leurs financeurs quant à leurs pratiques et aux résultats de leurs actions. En revanche, rares sont celles qui recourent à un évaluateur extérieur pour appréhender la valeur ajoutée et les lacunes d'un dispositif dans sa globalité, autant du point de vue des résultats que de ses conditions de mise en œuvre. Ce manque d'habitude aiguise chez certains de la curiosité et de l'intérêt. D'autres restent sceptiques quant à l'utilité de mobiliser, et de financer, une telle évaluation.

■ L'information prodiguée par le promoteur

Comme nous l'avons indiqué plus tôt, la phase d'information des potentiels porteurs de projet potentiels à l'égard de l'évaluation est une étape déterminante de son acceptation dans le cadre des expérimentations mises en œuvre.

- Présenter les exigences de l'évaluation dès l'appel à projet permet de dédramatiser la notion d'évaluation auprès de certains acteurs. Quand pour certains « parler d'évaluation renvoie, en l'absence de formation et d'information, à la notion de contrôle, [il devient nécessaire d'expliquer que] s'engager dans une action d'évaluation, c'est découvrir une autre logique de fonctionnement qui privilégie l'analyse des effets et le pilotage de l'action. »²² Autrement dit, il s'agit de les sensibiliser à l'idée que « l'évaluateur n'évalue pas l'expérimentateur ; il évalue l'expérimentation. »²³

²² Michel LEGROS, [Évaluer ou les efforts de la Métis](#), CREDOC, *Cahier de Recherche* - n° C80 / 1995

²³ Fonds d'expérimentation pour la jeunesse, *guide méthodologique pour l'évaluation des expérimentations sociales*, avril 2009.

- Exiger une collaboration avec un évaluateur dès l'appel à projet et proposer une liste d'évaluateur comporte des avantages indéniables : montrer aux expérimentateurs qu'ils doivent collaborer dès la candidature avec un cabinet qui assumera la réalisation de l'évaluation en toute indépendance ; éviter que certaines candidatures soient déposées sans protocole d'évaluation et sans évaluateur ayant donné son accord pour travailler sur ce projet.

1.4.2. Pour l'évaluateur : respecter la logique du projet expérimental

Lors de la conception de sa méthodologie, l'évaluateur doit réaliser quelques investigations exploratoires visant deux finalités :

- Identifier le contexte du projet, l'état des partenariats existants, les attentes des partenaires et les difficultés redoutées : appréhender le contexte dans lequel se met en place le projet permet à l'évaluateur de proposer une méthodologie pertinente scientifiquement et réalisable au regard des contraintes du projet.
- S'assurer du diagnostic quantitatif du public ciblé et de la capacité d'accueil du dispositif expérimental : cette étape permet d'adapter la méthodologie aux effectifs concernés par l'expérimentation.

Conclusion : la notion de « dossier de confiance »

Comme nous le verrons plus loin, les dossiers de candidature ne peuvent pas tout dire sur un projet, dont la vérité n'apparaît véritablement qu'une fois qu'il est lancé sur le terrain. Cependant, les jurys mis en place pour décider ou non de soutenir financièrement les projets proposés doivent pouvoir estimer la fiabilité des propositions. Au-delà des aspects budgétaires et de la qualité « théorique » des dispositifs expérimentaux et des méthodologies évaluatives proposés, nous mettons ainsi en évidence les points de vigilance suivants :

- La légitimité de l'expérimentateur sur son territoire, sur le champ d'action proposé et auprès du public ciblé.
- La légitimité de l'évaluateur par rapport aux méthodologies proposées.
- Le réalisme de ces méthodologies par rapport aux contraintes du terrain, notamment quant à l'étude d'impact avec échantillon témoin randomisé.
- Les gages d'autonomie réciproque de l'expérimentateur et de l'évaluateur.

2. PRÉPARER LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS RETENUS

Aux vues de nos expériences récentes, une étape intermédiaire apparaît nécessaire entre la validation du projet par le financeur de l'expérimentation (ici le Fonds Jeunes) et la mise en œuvre à proprement parler du projet. En effet, comme nous le mentionnions ci-dessus, une bonne part de la vérité du projet se révèle au moment où l'expérimentateur et l'évaluateur font face à la réalité du terrain expérimental. Cette étape, que l'on peut qualifier d'« étude de faisabilité », il nous paraît indispensable de la systématiser, en la faisant apparaître clairement, dès la rédaction du dossier. Elle permet de préciser le contenu de l'expérimentation et surtout, de l'évaluation.

Les projets ont été montés rapidement et l'évaluation a fréquemment été perçue comme une contrainte forte, sans que, au moment de la rédaction du projet, les porteurs ne réalisent les conséquences sur la mise en œuvre du projet. Ils ont fréquemment approuvé les demandes de l'évaluateur, sans prendre la mesure de l'implication de ces demandes. Au moment de décider de la mise en œuvre et de finaliser les partenariats, l'évaluation a fréquemment dû être renégociée.

2.1. La finalisation du montage du projet

2.1.1. Valider politiquement le projet avec les cofinanceurs

Une fois le projet proposé validé par le fonds d'expérimentation, il doit souvent encore l'être par les cofinanceurs extérieurs (collectivités territoriales, organismes publics, fonds social européen,...). Les partenaires ont présenté, lors du montage du projet, une intention de financement mais doivent faire valider cette décision politiquement par l'institution à laquelle ils appartiennent.

Au moment de mettre en œuvre le projet, il arrive que les cofinanceurs se retirent ou reportent leur décision, de sorte que le projet ne peut débuter en temps voulu. L'unique solution pour les porteurs de projet est alors de rechercher de nouveaux financeurs, ce qui peut impliquer, un report voire un abandon du projet, faute de financement suffisant.

2.1.2. Mobiliser les acteurs concernés par le dispositif expérimental

Les partenaires sont sollicités pour se mobiliser autour du programme expérimental après sa validation par le fonds d'expérimentation et par les cofinanceurs. Nous pouvons rappeler en quoi la qualité des partenariats entre les acteurs sollicités et les porteurs détermine fortement la mobilisation des partenaires lors du montage et de la mise en place des projets. Les attentes et les contraintes des acteurs par rapport aux expérimentations du point de vue de leur public ou de leurs pratiques professionnelles est aussi un facteur important. Les stratégies individuelles ou collectives menées par les différents acteurs (ou structures) ne doivent également pas être négligées pour comprendre la mobilisation de chacun ou, au contraire, leur absence d'adhésion.

D'autres réticences émergent également lorsqu'il faut s'investir réellement dans la mise en œuvre du projet. Ces réticences tiennent souvent à des questions financières. Certains partenaires voient le financement qu'ils avaient demandé auprès de leur institution être refusé. Ils doivent alors limiter, voire abandonner l'intervention qu'ils avaient envisagée au sein de l'expérimentation. Par ailleurs, les structures qui ont des difficultés de trésorerie peuvent difficilement s'impliquer en l'absence de financement préalable. Elles peuvent alors reporter leur intervention jusqu'à la réception du budget.

Enfin, une fois les financements extérieurs acquis, les porteurs de projet ont la charge de répartir le budget entre les différents intervenants, à hauteur de leur implication dans le cadre du projet expérimental. Chaque acteur estime la charge de travail que représente son investissement humain et/ou matériel dans le cadre de l'expérimentation et le confronte au budget qu'on lui attribue. S'il considère que le financement accordé n'est pas suffisant, il peut limiter son intervention, voire se retirer du projet. Par ailleurs, un retard de versement des financements au porteur de projet peut impacter l'ensemble des partenaires associés et, éventuellement, retarder la mise en œuvre du projet ou fragiliser les partenariats.

2.2. L'évaluation contrôlée à l'épreuve du terrain: ses contraintes et son impact sur le dispositif

S'il apparaît important que l'évaluateur n'intervienne pas sur la définition du projet, l'ambiguïté de sa posture est liée à ses exigences en tant que garant de la mise en œuvre de l'évaluation : contrairement à une évaluation « ex post », intervenant après plusieurs mois de fonctionnement d'un projet et devant adapter la méthodologie aux modalités selon lesquelles le projet s'est monté, l'évaluateur a ici comme mission de mener une évaluation la plus rigoureuse possible... tout en intégrant les contraintes du porteur de projet, parfois contradictoires avec l'exigence d'évaluation.

Il s'agit donc notamment de s'assurer que le projet se met en place dans le respect des contraintes de l'évaluation. Or cette exigence d'évaluabilité du projet a deux impacts :

- D'une part elle légitime une intervention de l'évaluateur sur certains aspects du projet, au risque d'augmenter encore la confusion des rôles qui sera détaillée dans le premier paragraphe de ce chapitre ;
- D'autre part, elle crée les conditions d'une synergie forte entre évaluation et montage du projet. L'évaluation a un impact sur les modalités selon lesquelles le projet se met en œuvre ;

2.2.1. S'assurer d'une répartition distincte des rôles entre expérimentateur et évaluateur

La distinction entre les rôles d'expérimentateur et d'évaluateur est indispensable pour garantir l'indépendance et la légitimité de l'évaluation : d'un côté, on ne peut évaluer de manière objective un programme que l'on a participé à construire ; de l'autre, on ne peut garantir la rigueur des méthodes évaluatives si elles sont conçues et mises en œuvre par les porteurs de projet. Ainsi, de même que l'évaluateur doit rester le plus neutre possible lors de la conception du dispositif expérimental et de la définition du public cible, l'expérimentateur ne doit pas intervenir explicitement dans le choix de la méthodologie d'évaluation à adopter.

Or, l'expérience du Credoc montre qu'un bon nombre d'expérimentateurs, se sentant fragiles pour porter seuls un dispositif expérimental, sollicitent les évaluateurs pour jouer un rôle significatif dans l'ingénierie du projet. D'autres s'avèrent particulièrement regardants quant aux méthodologies évaluatives employées. Pour éviter ces dérives, il est important de clarifier la place de chacun dans le cadre des projets expérimentaux. Deux pistes sur ce point :

- Pour les projets les plus complexes, il paraît pertinent de faire intervenir une tierce structure, autre que le porteur et l'évaluateur, spécialisée dans l'accompagnement à la maîtrise d'ouvrage pour des dispositifs sociaux. *Le CNML et le CREDOC ont ainsi sollicité l'intervention de l'Agence Nouvelle des Solidarités Actives (ANSA) pour intervenir sur les deux projets nationaux sur lesquels ils collaborent. Le rôle de l'ANSA : appuyer les comités de pilotage nationaux dans l'ingénierie des projets. Dans le projet « de l'Université à l'Entreprise », porté par Entreprendre Ensemble (Maison de l'Emploi et Mission Locale de Dunkerque), le CRÉDOC intervient en complémentarité avec le cabinet E2I. Ce dernier accompagne la MDE depuis plusieurs années dans le montage et la mise en œuvre de ses projets. Il s'agit également d'un cabinet évaluateur. Il est donc très bien positionné pour accompagner le montage du projet, dans le respect à la fois des contraintes de l'expérimentateur, et de celles de l'évaluateur. Son implication dans l'évaluation elle-même sera en revanche limitée pour conserver le partage des rôles.*
- D'un point de vue de la relation financière établie entre le fonds d'expérimentation, le porteur de projet et l'évaluateur, il apparaît essentiel d'éviter que l'évaluateur soit en situation de sous-traitance par rapport au porteur de projet. Il est préférable que les conventions de financement soient tripartites, faisant de l'évaluateur un partenaire du porteur de projet, d'égal à égal.

Il est évident que dans un tel exercice, les situations ne peuvent être figées et qu'une certaine souplesse doit exister. Lors de la conception de sa méthodologie, l'évaluateur doit prendre en compte les contraintes des projets et des contextes dans lesquels ils s'inscrivent. Dans un second temps, les expérimentateurs devront souvent adapter les outils et les méthodes de leur projet pour

qu'il puisse être évalué selon la méthodologie proposée par l'évaluateur et validée par le fonds d'expérimentation (cf. ci-dessous).

2.2.2. Définition de la population ciblée par le dispositif : les contraintes de l'évaluation

■ Les effectifs concernés

Lors de la préparation de la mise en œuvre effective du programme expérimental, on évoque plus précisément la question des effectifs qui seront potentiellement concernés par le dispositif. On passe alors souvent de données estimées, fondées sur des données plus ou moins complètes et actualisées, à des données réelles, parfois très différentes. La plupart du temps, les effectifs envisagés sont difficile à atteindre, d'autant plus que l'évaluation nécessite d'obtenir un effectif théorique plus important que l'effectif attendu (afin de lutter contre le phénomène d'attrition lors de l'enquête, pour tenir compte du fait que certains jeunes, potentiellement bénéficiaires, refuseront d'entrer dans l'expérimentation).

Par ailleurs, dans le cadre de certains projets, on constate que la population ciblée est particulièrement difficile à identifier et que, même lors de la préparation de la mise en œuvre du programme, il est impossible de savoir combien de personnes seront concernées par l'expérimentation.

■ Une définition précise de la population ciblée par l'expérimentation

La deuxième partie de ce cahier de recherche a montré l'importance de la sélection des bénéficiaires et de l'échantillon témoin, pour permettre une évaluation rigoureuse du dispositif. En amont du tirage aléatoire, il est alors important de définir la population ciblée par l'expérimentation (la population mère), au sein de laquelle sera mis en œuvre le tirage aléatoire. Les contraintes de l'évaluation vont ici avoir un double impact sur le dispositif :

- pour contraindre à une définition objective de la population mère, à partir de critères les plus objectifs possibles. Cette contrainte est particulièrement forte lorsque le repérage de la population mère est faite par plusieurs acteurs différents. Il faut alors s'assurer que l'orientation répond bien aux mêmes critères pour tous les acteurs et que la part de subjectivité est la plus faible possible.
- Pour s'assurer que la définition de la population mère permet bien qu'une fois tirés aléatoirement pour entrer dans le dispositif, les jeunes qui refusent d'y adhérer soient les moins nombreux possible. Un taux de refus important constitue en effet un biais pour l'expérimentation. Il conduit ou bien à conserver dans l'échantillon « bénéficiaires » de nombreux jeunes qui ne bénéficieront pas du dispositif : il sera alors difficile de se

prononcer sur l'effet des actions.²⁴. Ou bien à biaiser l'échantillon bénéficiaires par rapport à l'échantillon témoin : un critère supplémentaire aura été introduit dans l'échantillon bénéficiaires (accepter l'action), qui n'est pas un critère au sein de l'échantillon témoin.

Dans certains des projets suivis par le CRÉDOC, ces contraintes ont conduit à une redéfinition de la population ciblée par l'expérimentation. Dans tous les projets, la volonté que le nombre de jeunes refusant l'expérimentation soit le plus faible possible, conduit par ailleurs l'évaluateur à insister auprès des porteurs de projet, voire à travailler avec eux, sur les modalités d'incitation et de mobilisation des jeunes pour entrer dans le dispositif.

2.2.3. La sélection du public et le tirage aléatoire au cœur des négociations

Rappelons que nous nous centrons ici sur l'évaluation quantitative contrôlée, dans la mesure où l'appel à projet sur lequel nous appuyons notre terrain de recherche a été lancé par un fonds d'expérimentation qui incite très fortement les évaluateurs à mettre en œuvre cette méthodologie. Comme exposé en deuxième partie, l'évaluation contrôlée par tirage aléatoire est une étape très importante pour la mise en place de l'évaluation. D'autres solutions existent lorsque cette méthode comporte trop de contraintes pour les expérimentateurs et pour la mise en œuvre du projet. Elles sont cependant moins rigoureuses et ne peuvent donc être que des palliatifs. Or l'expérimentation contrôlée, si elle est maintenant bien acceptée dans d'autres pays, ou en France, dans d'autres secteurs (celui de la recherche médicale notamment), est encore très éloignée de la culture des acteurs du secteur social.

■ La sélection d'une partie du public ciblé pour bénéficier du dispositif

« Par évaluation, on comprend souvent évaluer le processus de mise en œuvre d'un programme généralement destiné à une population spécifique. Il est également crucial de vérifier que les objectifs assignés aux programmes sont atteints et que ces programmes apportent une réelle plus-value. C'est l'objet des évaluations dites « d'impact ». L'effet causal de la participation à un programme sur une variable donnée est défini comme la comparaison entre la situation d'un individu bénéficiaire et ce qu'aurait été sa situation s'il n'avait pas participé au programme. On compare donc une situation réelle et observée, celle de l'individu bénéficiaire, avec une situation virtuelle et inobservée. L'idée centrale est de s'appuyer sur la situation observée pour des individus n'ayant pas participé au programme. On est alors amené à confronter la situation moyenne observée pour un groupe de participants et la situation moyenne observée pour un groupe de non-

²⁴ Si les taux d'accès au dispositif sont significativement différents dans les deux groupes, il est possible de mesurer les effets par différence de différence. Dans de nombreuses expérimentations locales, les effectifs de bénéficiaires sont cependant insuffisants, pour que cette méthode puisse être appliquée.

participants. »²⁵ Concrètement, « une expérience sociale contrôlée, implique donc de constituer deux groupes de personnes, puis à donner l'accès au dispositif que l'on souhaite évaluer à un groupe que l'on nommera le groupe « test » et à ne pas donner l'accès à l'autre groupe que l'on nommera le groupe « témoin ». »²⁶

Confrontés à cette approche, de nombreux expérimentateurs expriment des réticences car séparer une population homogène éligible en un groupe test et un groupe témoin entraîne une inégalité de traitement et de situation à l'issue de l'expérimentation. Cette rupture par rapport au principe d'égalité soulève deux obstacles :

- Un obstacle éthique : l'éthique se donne pour principe d'indiquer comment chaque individu doit se comporter vis-à-vis de ceux qui l'entourent. Parmi les valeurs associées à l'éthique, on retrouve la notion de justice. Celle-ci constitue dans le champ social une norme qui doit déterminer les actions et les décisions des acteurs. Ainsi, une majorité des acteurs rencontrés dans le cadre des expérimentations pour la jeunesse, et plus particulièrement les acteurs de terrain, ont exprimé leur difficulté à outrepasser cette règle, constitutive de leur déontologie professionnelle. Certains acteurs proposent même de financer l'augmentation de la capacité d'accueil du dispositif, pour que toute la population cible puisse en bénéficier.
- Un obstacle politique : en termes d'affichage politique, exclure une partie d'un public par rapport à un dispositif d'accompagnement social, même pour une période limitée, est particulièrement complexe. Contrairement à ce que l'on observe dans le champ de l'expérimentation médicale, les expérimentations sociales rassemblent de nombreux acteurs, notamment des élus, dont la préoccupation essentielle est de montrer à leurs administrés qu'ils peuvent tous accéder aux mêmes avantages.

Face à ces réticences, un certain nombre d'arguments peuvent être avancés, afin de promouvoir l'intérêt des méthodes d'évaluation contrôlée dans le champ des expérimentations sociales :

- Pour des raisons d'éthiques, l'application d'un système d'évaluation contrôlée n'est appliquée que lorsqu'il s'agit de tester un « plus » par rapport au droit commun. C'est alors le moyen le plus efficace pour comparer les effets du dispositif expérimental par rapport au droit commun.
- Un certain nombre d'acteurs mettent en évidence l'intérêt de tester un dispositif à petite échelle afin de l'ajuster avant de le faire monter en puissance, voire de le généraliser. L'objectif de l'expérimentation sociale étant, à moyen et long termes, d'être mise en œuvre dans les meilleures conditions possibles afin d'être utile à l'ensemble du public

²⁵ Crépon B., L'apport des expérimentations dans l'évaluation de l'impact des dispositifs publics, CNAF, *Informations sociales*, 2008/6, n°150, p.56-67.

²⁶ Fonds d'expérimentation pour la jeunesse, *guide méthodologique pour l'évaluation des expérimentations sociales*, avril 2009.

ciblé, la rupture avec le principe d'égalité se justifie par le caractère temporaire de l'expérimentation et par la perspective de sa généralisation en cas de succès.

- Dans de nombreux projets, l'accès au programme est limité par les moyens financiers consacrés à l'expérimentation. La capacité d'intégration du public dans le dispositif étant limitée, la sélection d'une partie du public pour bénéficier de l'offre de service devient alors obligatoire pendant la durée de l'expérimentation. Autrement dit, les moyens alloués étant limités par l'exercice même de l'expérimentation à petite échelle, toutes les personnes repérées comme appartenant au public cible ne pourront avoir une place au sein du dispositif. La sélection d'une partie d'entre elles devient donc nécessaire.

■ Les modalités de sélection des bénéficiaires : le tirage aléatoire

Même lorsque l'accès au programme est limité et que l'ensemble du public repéré ne pourra pas y accéder par manque de place, des positionnements différents apparaissent selon les expérimentateurs :

- Certains contestent la sélection aléatoire car ils souhaitent choisir eux-mêmes les bénéficiaires du dispositif. On rencontre par exemple cette situation dans le cadre du dispositif d'accompagnement de jeunes sous main de justice de la Maison d'Arrêt de Fleury-Mérogis. Dans ce projet, l'intégration du public au dispositif expérimental est soumise à une décision judiciaire. Les acteurs ont donc choisi de restreindre la définition du public ciblé, en accord avec les critères attendus par l'instance judiciaire afin que l'inscription du public dans le programme soit validée plus facilement. Les effectifs potentiellement concernés ne sont plus alors suffisants pour permettre de tirer un échantillon bénéficiaires et un échantillon témoins parmi les jeunes ciblés.
- A l'inverse, certains acteurs apprécient de ne pas porter la responsabilité de la sélection des bénéficiaires par rapport au public « témoin ». Le tirage au sort est alors considéré comme un moyen plus juste, plus transparent et plus légitime qu'une affectation arbitraire des statuts (« bénéficiaires » ou « témoins ») au sein d'une population mère éligible. D'autres enfin ont fortement adhéré aux principes de l'évaluation contrôlée et à ses exigences.

La mise en œuvre du tirage aléatoire a d'ailleurs un impact important sur les caractéristiques des bénéficiaires qui entrent dans l'expérimentation : lorsqu'ils sélectionnent les jeunes, les acteurs tendent très souvent à cibler le dispositif sur ceux pour lesquels ils perçoivent les besoins les plus importants, et donc sur les jeunes les plus en difficultés à leur sens. Mettre en œuvre le tirage aléatoire signifie alors inclure dans l'expérimentation des jeunes pour lesquelles les difficultés perçues sont moindres... mais qui peuvent finalement avoir des besoins importants, quoique moins visibles. Le nécessaire effort de mobilisation des jeunes sélectionnés conduit également à motiver

des bénéficiaires qui sinon, se seraient exclus d'un dispositif du fait, par exemple, d'une plus faible capacité de mobilisation.

Dans le cadre du projet « promotion pour l'apprentissage et sécurisation des parcours des jeunes apprentis », certains acteurs sur les territoires exprimaient une volonté forte de cibler le dispositif sur les jeunes qu'ils sélectionnaient comme étant les plus en difficultés. Les discussions ont permis de faire émerger le constat que, parmi les jeunes a priori jugés comme n'ayant pas besoin d'accompagnement (ceux ayant une définition précise de leur projet, ou fortement soutenus par leur famille), certains pouvaient rencontrer des difficultés dans la concrétisation de leur parcours d'autant plus importantes qu'elles ne sont pas visibles. Sans la contrainte posée par l'évaluation d'une sélection aléatoire parmi un public défini selon des critères homogènes dans les différents territoires, le ciblage du dispositif aurait été sensiblement différent.

2.2.4. Les autres impacts de l'évaluation sur le dispositif

■ La nécessité d'interroger le public à plusieurs reprises

Afin de cerner les effets d'un dispositif sur le parcours de bénéficiaires et d'apprécier plus précisément les différences par rapport au public accompagné dans le cadre du droit commun, il est nécessaire d'interroger chaque groupe à plusieurs reprises, et ce, pendant la durée fixée pour l'expérimentation. Tous les bénéficiaires doivent donc être intégrés dans le programme en un temps relativement restreint. Ce procédé constitue une double contrainte pour les expérimentateurs :

- Un impact sur le calendrier du projet : les acteurs doivent souvent activer la préparation et la mise en route du dispositif pour intégrer rapidement le public dans le programme.
- Un impact sur le public cible du projet : il est nécessaire de disposer d'un effectif assez important au sein de la population mère et d'une capacité d'accueil du public suffisante pour l'intégrer dans le programme sur une courte période. Si cela est nécessaire, les acteurs doivent ajuster les critères de sélection de leur public cible pour obtenir un effectif suffisant.
- Un impact sur la possibilité, pour les jeunes de l'échantillon témoin, d'intégrer plus tard le dispositif. Cette solution est souvent évoquée par les acteurs, pour pallier ce qu'ils perçoivent comme l'injustice du tirage aléatoire. Or, le suivi des parcours des jeunes pendant une période relativement longue (au moins deux ans) dans le cadre de l'évaluation, interdit le plus souvent de telles pratiques. C'est notamment le cas lorsque l'expérimentation concerne de faibles effectifs : il alors est impossible de comparer des groupes ayant des taux de participation différents au programme.

■ L'utilisation de données de gestion des dispositifs

L'enquête auprès du public ne dispense souvent pas les expérimentateurs de fournir à l'évaluateur les données dont ils disposent concernant leur activité et le public auquel ils s'adressent. Il arrive que la structure qui détient ces données ne soit pas le porteur de projet mais un partenaire plus ou moins investi dans l'expérimentation. L'évaluateur peut se heurter à deux difficultés quant à la transmission de données :

- Le refus des structures de transmettre des données : soit parce que ces informations sont jugées sensibles (par exemple concernant des jeunes incarcérés), soit parce que les relations avec le porteur de projet ne sont pas de très bonne qualité, soit, enfin, parce que la structure craint une évaluation de ses pratiques par l'intermédiaire de ces données.
- L'hétérogénéité des données a priori disponibles, liée à la multiplicité des structures : leur implication plus ou moins importante dans le dispositif peut rendre complexe d'obtenir qu'elles modifient leurs pratiques pour permettre la construction d'un tableau de bord de suivi du dispositif ;

Au-delà de ces difficultés, l'évaluation peut conduire à repenser les outils de gestion du dispositif, de manière à ce qu'ils puissent être mobilisés pour une observation des parcours des bénéficiaires et des actions auxquelles ils ont participé. Cette définition peut alors contribuer à enrichir la réflexion sur la définition précise des actions et de leurs objectifs, de manière à ce qu'elles soient observables au sein d'un tableau de bord.

2.2.5. L'intégration des contraintes des porteurs de projet

A cette étape, se pose la question du niveau de compréhension et d'acceptation de l'expérimentateur de la méthodologie quantitative proposée par l'évaluateur. On constate que certains acteurs l'acceptent par véritable adhésion au principe d'évaluation contrôlée tandis que d'autres l'acceptent par défaut. Ces réactions dépendent de plusieurs facteurs :

- Le travail de pédagogie de l'évaluateur : sa propre conviction et les arguments avancés pour justifier l'intérêt de la méthode qu'il propose. Notons que ce rôle pédagogique est renforcé et d'autant plus convaincant lorsque l'évaluateur est en position de co-traitance et non de sous-traitance par rapport à l'expérimentateur.
- Les enjeux de l'évaluation et de l'expérimentation pour les acteurs : pour certains, nous l'avons dit, l'évaluation peut constituer une crainte par rapport à d'éventuels objectifs stratégiques de leurs financeurs (évaluer la légitimité de la structure à intervenir sur ce champ). Pour d'autres, elle peut au contraire être une opportunité de démontrer l'utilité et la légitimité de leur implication dans le champ ciblé.

- La capacité, pour l'évaluateur, d'intégrer les contraintes du porteur de projet dans son dispositif d'évaluation. De même que les contraintes de l'évaluation ont un impact sur les modalités de mise en œuvre du dispositif, celles du porteur de projet (politique, partenariale, éthique...) doivent être intégrées dans l'évaluation et in fine, conditionner les modalités de sa mise en œuvre.

■ Les modalités de mise en œuvre de l'évaluation quantitative contrôlée

Lorsque la méthode d'évaluation quantitative contrôlée a été acceptée par les acteurs, il faut faire face à quelques difficultés de mise en œuvre, en lien avec les pratiques de terrain des acteurs. En effet, il leur est par exemple difficile de gérer la relation avec le public lorsque des conseillers accompagnent à la fois le public « témoin » et le public « test » : comment expliquer au public « témoin » qu'il ne peut pas profiter de la nouvelle offre de service alors que d'autres personnes, accueillies par le même conseiller, en bénéficient ? Par ailleurs, en mélangeant les deux publics au sein du portefeuille d'un même conseiller, on peut craindre un effet de contagion entre les deux groupes, le groupe « témoin » bénéficiant petit à petit de services auxquels il n'aurait pas du accéder.

Pour faire face à ces difficultés, il est possible de désigner des conseillers spécifiques pour la mise en place du dispositif expérimental, alors que les autres resteront uniquement sur l'accompagnement de droit commun.

Par ailleurs, le tirage aléatoire pourra s'effectuer une fois tous les jeunes de la population mère identifiée, ou bien « au fil de l'eau », au fur et à mesure que les jeunes sont repérés. C'est le cas notamment lorsque les acteurs repèrent les jeunes lorsqu'ils se présentent dans leurs structures, ou les structures partenaires. Il est important que les personnes mettant en œuvre le projet puissent rapidement informer le jeune de son intégration dans le dispositif, pour éviter une démobilitation probable si le temps écoulé entre un premier entretien par exemple, ou une réunion d'information, et l'entrée dans le dispositif, est trop long.

2.2.6. Des méthodes alternatives

Nous l'avons vu, la méthode contrôlée est théoriquement la plus rigoureuse pour évaluer un dispositif expérimental. Néanmoins, l'épreuve du terrain montre en quoi sa mise en œuvre peut constituer, dans le champ social, une difficulté majeure. Les freins peuvent être d'ordre éthique, politique, administratif, judiciaire, etc. et peuvent constituer des obstacles plus ou moins forts. Alors que certains freins peuvent faire l'objet de négociations pour permettre la mise en œuvre de l'évaluation contrôlée, d'autres sont irréfutables dans la mesure où la méthode contrôlée peut dénaturer le projet voire conditionner sa réussite. En effet, dans certains cas, alors que l'évaluation contrôlée paraissait a priori réalisable (au-delà des difficultés éthiques qu'elle posait aux acteurs), elle ne l'était plus après intégration de contraintes factuelles des différents partenaires. A titre d'exemple, nous pouvons évoquer deux projets destinés aux jeunes sous main de justice pour

lesquels les contraintes judiciaires, et plus précisément les modalités d'aménagement de peine nécessaire à l'intégration des jeunes dans les dispositifs expérimentaux rendent impossibles la mise en place de l'évaluation contrôlée.

Lorsque la méthode d'évaluation contrôlée devient impossible à mettre en œuvre, l'évaluateur doit alors proposer d'autres solutions. Il est parfois nécessaire de se résoudre à abandonner l'utilisation du tirage aléatoire pour répartir les personnes entre le groupe test et le groupe témoin. Dans d'autres cas, notamment lorsque la population potentiellement concernée par le dispositif expérimental est faible, la constitution d'un échantillon témoin devient illusoire. Il s'agit alors de proposer d'autres solutions pour lesquelles les méthodes de traitements statistiques ensuite mobilisées pourront pallier l'absence d'évaluation contrôlée par tirage aléatoire.

Conclusion : la nécessité d'un « comité de surveillance »

La nécessité d'une étape intermédiaire entre le dossier de candidature et la mise en œuvre à proprement parler des expérimentations appelle à la constitution d'un organe susceptible de veiller au bon déroulement de ces étapes. La mise en place de ce comité de surveillance nous paraît aussi stratégique que celle des jurys qualifiés pour juger la pertinence des dossiers. Émanation du fonds d'expérimentation, il doit pouvoir valider, pour chaque projet, les ajustements induits par le travail préparatoire effectué sur le terrain. Au pire, il doit pouvoir remettre en question le financement d'un projet qui s'avère alors irréalisable. En fait, cette étape peut être envisagée à deux vitesses :

- un simple recadrage du projet permettant d'assurer sa mise en œuvre dans de bonnes conditions, sans que cela puisse remettre en question la viabilité du projet.
- une étude de faisabilité à part entière, pouvant remettre en question la mise en œuvre du dispositif.

3. L'APPEL À PROJET ET SON IMPACT SUR L'ÉMIETTEMENT DES POLITIQUES DESTINÉES AUX JEUNES

L'objet initial de ce cahier de recherche était d'examiner si la mise en œuvre locale des politiques de la jeunesse, avait un impact sur l'émiettement des politiques destinées aux jeunes. L'appel à projet d'expérimentation sociale ayant un impact important sur la mise en œuvre de ces politiques, a dû être intégré à cette réflexion. Or il est trop tôt pour évaluer la mise en œuvre des projets, et à plus forte raison, leurs impacts sur ce qui est souvent désigné comme « le mille-feuille » des politiques de la jeunesse. Quelques éléments de réflexion apparaissent cependant, portant sur ce qui, dans les modalités de mise en œuvre des dispositifs, peut permettre d'anticiper une évolution dans la juxtaposition des dispositifs mis en place localement.

3.1. Les apports des expérimentations vers une plus grande intégration des dispositifs

3.1.1. Innover rime souvent avec une intégration de différents dispositifs

Une des injonctions de l'expérimentation sociale est bien entendu, l'innovation. Or la mise en place d'actions innovantes, dans un contexte où de nombreuses mesures existent mais sont parcellaires, a d'abord signifié, pour de nombreux porteurs de projets, d'étendre leurs actions vers d'autres publics que les leurs, ou bien de mobiliser conjointement des dispositifs jusque là fragmentés car portés par des structures différentes, aux compétences parfois en concurrence.

Le montage de projet s'est alors fait par la mobilisation de nombreux partenaires, pour le repérage et l'orientation des publics, ou pour l'accompagnement et la mise en œuvre des actions.

Cette mise en cohérence « horizontale » (proposer sur une même plate-forme ou à un même public, des actions jusque-là dispersées, avec une volonté partenariale et de mise en cohérence, forte) s'est également accompagnée d'une mise en cohérence « verticale » : Le temps laissé à la mise en œuvre de l'expérimentation, de plus de deux ans, a ainsi encouragé la définition de projets fondés sur la notion de parcours des jeunes. Deux exemples peuvent être donnés ici, mais pratiquement tous les projets évalués par le CRÉDOC entrent, selon différentes modalités, dans ces cas de figure.

Dans le cadre des projets sur l'apprentissage évalués par le CRÉDOC, il ne s'agit plus, par exemple, d'aider un jeune à définir son projet d'apprentissage puis de laisser le CFA prendre le relais pour éviter les ruptures et ensuite, les structures d'insertion professionnelles, pour aider à trouver un emploi si nécessaire. Il s'agit ici de travailler, en partenariat avec le CFA voire avec les entreprises, à un projet dans lequel le jeune est accompagné dès avant la définition de son projet, jusqu'à son insertion professionnelle après obtention du diplôme.

Dans le cadre du projet « orientation active » dans l'Académie d'Aix Marseille, il ne s'agit plus d'informer les lycéens sur les métiers possibles, puis de laisser l'Université communiquer sur ses formations et leurs débouchés, mais de travailler en partenariat pour une présentation cohérente mobilisant de nouveaux modes de communications auprès des élèves, des métiers et des formations possibles.

3.1.2. Définir des actions innovantes : une nécessaire réflexion sur le droit commun

Pour être évaluable, le dispositif doit mettre en œuvre des actions sensiblement différentes à celles déjà existant sur le territoire, et auxquelles peuvent accéder tous les jeunes ciblés par l'expérimentation (ceux de l'échantillon comme les jeunes bénéficiaires). Par ailleurs, les actions doivent être définies précisément, dans leurs objectifs et leurs conditions de mise en œuvre.

Cette contrainte conduit dans certains territoires, les porteurs de projet à définir très précisément les actions déjà existantes localement, les publics qu'elles visent, les objectifs qu'elles poursuivent. Les projets se montent alors en cohérence avec cet existant : en y prenant appui, ou en ajoutant des actions complémentaires.

La définition rigoureuse des publics ciblés, demandée par les évaluateurs, participe à cette mise en cohérence. Lors de leurs définitions, se posent nécessairement la question des publics « non couverts » ou des besoins non pris en compte pour les publics couverts par l'existant. Si cette définition n'est pas spécifique à l'expérimentation – elle est le préalable à tout montage de projet – la spécificité de l'expérimentation sociale est de devoir définir le plus objectivement possible, les publics ciblés. Les risques d'accompagnement multiple pour un même jeune, ou d'orientations parfois paradoxales car émises par des acteurs différents, en sont alors réduits.

3.2. Les risques d'émiettement supplémentaire

3.2.1. De nouvelles couches de dispositifs...

Les constats précédents, d'une action intégratrice des expérimentations sociales, coexistent avec un certain nombre de facteurs pouvant au contraire, engendrer une parcellisation supplémentaire des dispositifs. Il est d'abord lié à la mise en place d'actions nouvelles, pouvant constituer « une nouvelle couche » de dispositifs venant se juxtaposer à l'existant. En particulier, sur les territoires où les structures sont isolées les unes par rapport aux autres, ou qu'elles n'entretiennent pas ou peu de relations partenariales, il existe un risque de proposer, voire de financer, plusieurs projets analogues, pour un public commun. On peut alors observer une superposition des acteurs et des programmes expérimentaux, au même titre que le mille-feuille des dispositifs de droit commun

déjà mis en évidence pour l'accompagnement des jeunes vers l'insertion sociale et professionnelle²⁷.

Sur tous les territoires, le caractère éventuellement intégrateur des expérimentations sociales est lié à leur caractère partenarial. La limite est ici celle inhérente à tout partenariat : comme exposé ci-dessus, ils peuvent être encore fragiles, notamment quand ils correspondent à de nouveaux partenariats et non à un renforcement de ceux existants. D'ors et déjà, dans certains projets qui prévoyaient, initialement, un travail en commun renforcé, la défection, notamment par manque de moyens de certains acteurs, sans remettre en cause l'intérêt et le caractère novateur des projets, conduisent cependant à nuancer les constats précédents.

3.2.2. Les conditions de généralisation

La deuxième interrogation porte sur les conditions de généralisation des dispositifs. Leur capacité de mise en cohérence des dispositifs est très liée aux contextes locaux. Comme évoqué ci-dessus, elle provient :

- des partenariats qui se construisent ou se renforcent sur un territoire donné.
- Du diagnostic local effectué, de la définition rigoureuse du droit commun à l'échelle d'un territoire, de l'identification précise et objective de la population ciblée.

Les modalités de généralisation à un niveau national peuvent alors limiter les apports pour l'intégration des dispositifs, voire venir complexifier encore le système existant. D'abord car ce que nous avons nommé le droit commun – l'ensemble des actions existants localement, indépendamment du dispositif expérimental – peut être différent selon les territoires. Des actions complémentaires avec le droit commun à un endroit donné, peuvent ne plus l'être sur un autre territoire. Ensuite parce que la qualité des partenariats mis en œuvre dépend fortement des volontés locales, et peuvent ne pas produire les mêmes effets si elles sont décrétées plus que négociées.

Limiter ces risques relève en partie des évaluations produites et de leur capacité à comprendre les facteurs qui, dans le contexte local, expliquent les effets observés du dispositif sur les territoires. Il s'agit d'analyser finement les conditions initiales de mise en œuvre des projets et de déterminer quelles peuvent être les conditions de généralisation pour obtenir des effets similaires. Au-delà de l'évaluation quantitative contrôlée, la mobilisation d'une analyse qualitative sur les territoires apparaît ici nécessaire.

²⁷ Angotti M., Aldeghi I., Brezault M., Olm C., *Deuxième chance ? La prise en charge des jeunes éloignés de l'emploi de qualité*, CREDOC, Cahier de Recherche n°257, décembre 2008.

CONCLUSION

Le financement d'un nombre élevé de projets d'expérimentation sociale contrôlée à destination des jeunes fournit l'opportunité d'observer la construction locale des politiques de la jeunesse, et leur impact sur l'intégration, ou au contraire, sur l'émiettement des dispositifs à destination des jeunes.

L'expérimentation contrôlée consiste en la mise en œuvre d'un projet, sur une petite échelle. Son évaluation est réalisée en comparant l'évolution que connaissent les bénéficiaires du programme, au regard de celle observée parmi un groupe témoins, ayant les mêmes caractéristiques que les bénéficiaires. La méthode la plus rigoureuse pour s'assurer que le groupe bénéficiaire et le groupe témoin ne diffèrent que par le bénéfice ou non de l'expérimentation, est de répartir aléatoirement la population visée par le programme, au sein de ces deux groupes. L'expérimentation sociale contrôlée dans le domaine social est une pratique courante dans les pays anglo-saxons. En France, elle est très récente. Les acteurs impliqués dans le processus de financement, de mise en œuvre et d'évaluation des projets, sont alors au centre d'une double expérimentation :

- Celle bien identifiée, du projet d'expérimentation sociale ;
- Celle du montage des projets et de la mise en œuvre de l'évaluation. Le guide destiné aux porteurs de projets notait d'ailleurs que « s'il (l'évaluateur) pense évaluer une expérimentation, en réalité, il expérimente une évaluation ». Ce constat peut aussi s'appliquer aux porteurs de projets, qui expérimentent le montage d'une expérimentation, voire même aux pouvoirs publics dans leur rôle de facilitateurs et d'observateurs de la mise en œuvre.

L'implication du CRÉDOC dans l'évaluation d'un nombre croissant de projets, lui a permis de faire de premiers constats sur les modalités de montage de projets et d'aboutir à de premiers éléments de réflexion. Ces éléments portent sur les premiers projets financés, actuellement au début de leur mise en œuvre. Ils ont donc vocation à enrichir la réflexion sur le montage de projets dans le cadre d'une expérimentation sociale contrôlée, en cohérence avec cette double expérimentation que constitue l'initiative portée par le Fonds Jeunes.

- Le premier est relatif au temps laissé aux porteurs de projet pour rédiger leur réponse à l'appel à projet. Dans le cadre du premier appel à projet, ce temps, relativement court, n'a pas toujours permis aux différents acteurs de prendre la mesure de ce en quoi ils s'engageaient : pour les porteurs de projet, les implications réelles de la mise en œuvre d'une évaluation contrôlée, pour les partenaires, les actions qu'ils allaient devoir mettre en œuvre, pour les évaluateurs, la compréhension fine du contexte dans lequel se met en place le projet et permettant d'adapter au mieux la proposition méthodologique.
- Dans une logique proche, cette mauvaise compréhension a parfois abouti à une phase très importante de négociations (entre le porteur de projet et ses partenaires, entre le porteur de projet et l'évaluateur) et de modifications apportées au projet comme au processus d'évaluation. La formalisation de la réalisation d'une telle phase, qui pourrait

être une réelle phase d'étude de faisabilité, avant l'engagement définitif sur les projets, permettrait de ne retenir in fine que les projets pour lesquels les actions mises en œuvre correspondent bien à la logique du projet initialement présenté, et qui soient effectivement évaluables. Sans aller jusqu'à cette nouvelle sélection des projets, elle permettrait de laisser aux différents partenaires la possibilité de co-construire un projet sur des bases respectant les contraintes de chacun, avant la mise en œuvre des actions.

- Cette étape irait alors de pair avec la mise en place d'un « comité de surveillance », à même de valider les modifications apportées au projet. Il pourrait également servir de médiateurs entre les partenaires, et notamment entre le porteur de projet et l'évaluateur, quand les contraintes des uns et des autres amènent à des situations de blocage.

Un deuxième axe d'analyse porte sur la posture de l'évaluateur. Impliqué dès le montage de projets, il se trouve en position d'influer sur les modalités selon lesquelles il se met en place. Il est cependant très important que l'évaluateur reste externe au projet, et donc n'intervienne pas sur son montage. Or les contraintes de l'évaluation légitiment des demandes de sa part, qui peuvent avoir un impact important sur le montage du projet et qui induisent une ambiguïté sur son positionnement. Cette ambiguïté est d'autant plus grande, que certains acteurs sont en attente d'un soutien à l'ingénierie de projets. Pour les plus complexes d'entre eux, l'intervention d'un tiers, spécialiste du montage de projet, permet de résoudre cette ambiguïté.

Les projets d'expérimentation sont financés s'ils sont évalués rigoureusement. Le commanditaire de l'évaluation est par ailleurs le Fonds Jeunes, et non le porteur de projet. Ces éléments conduisent l'évaluateur à une capacité certaine de négociations, voire de contraintes, dans la mise en œuvre du projet. Cette capacité de négociation et de persuasion est particulièrement importante pour convaincre les porteurs de projet de mettre en place un échantillon témoin par tirage aléatoire. De nombreux acteurs de l'intervention sociale sont en effet a priori très réticents à cette procédure : elle est encore éloignée de la culture des acteurs et les freins éthiques et politiques à sa mise en œuvre restent nombreux.

Au-delà de la légitimité de ses exigences, il apparaît important que l'évaluateur soit en capacité d'adapter les modalités d'évaluation, pour intégrer les contraintes des porteurs de projet. Il doit notamment pouvoir proposer d'autres méthodes pour la constitution des échantillons témoins et bénéficiaires, lorsque les obstacles au tirage aléatoire, ne peuvent être levés.

Au-delà de ces quelques pistes d'évolution possible, l'observation des modalités de montage des projets d'expérimentation en faveur de la jeunesse, a permis de faire émerger de premiers constats quant aux impacts possibles de ces dispositifs sur l'intégration, ou au contraire, sur un émiettement supplémentaire, des politiques destinées aux jeunes.

S'il est encore trop tôt pour se prononcer sur les impacts précis des dispositifs mis en œuvre sur l'ensemble de la politique locale de la jeunesse, plusieurs éléments vont dans le sens d'une plus grande intégration des projets.

- Le premier est lié à l'injonction d'innovation liée à la mise en place de projets d'expérimentations sociale. Elle a conduit les porteurs de projets à ou bien étendre leurs actions à des populations jusque là non couvertes, ou bien / et, à intégrer de manière partenariale dans le dispositif, des actions qui existaient mais qui n'étaient pas mobilisées conjointement.
- Le deuxième provient de la contrainte d'évaluation du projet. Pour être évaluable, le projet d'expérimentation sociale doit définir précisément les actions mises en œuvre et les publics ciblés. Les actions doivent par ailleurs être suffisamment différentes de l'existant, pour que leurs effets puissent être observés. Cette contrainte a conduit de nombreux expérimentateurs, à définir précisément les actions pré-existantes sur leur territoire, et les publics cibles de ces actions. Elle participe à une meilleure connaissance, pour les partenaires, des besoins locaux, et des risques de juxtaposition de dispositifs. Elle a conduit à un montage de projets en cohérence avec l'existant et souvent complémentaire.

D'autres constats peuvent en revanche indiquer des risques d'émiettement supplémentaire : la mise en œuvre des dispositifs ne correspond pas toujours à un partenariat important : éloignements, mauvaise connaissance réciproque, retrait d'un des partenaires du dispositif peuvent expliquer cette situation. Les actions du projet risquent alors de ne pas être complémentaires avec celles portées par d'autres acteurs et contribuer à rajouter une couche supplémentaire au « mille-feuille » des dispositifs. Il peut également arriver que plusieurs projets différents, et dans une certaine mesure, concurrents, soient financés sur un même territoire.

Enfin, le cahier de recherche du CRÉDOC portant sur les jeunes éloignés de l'emploi de qualité, montrait l'importance d'intégrer les entreprises, ou de les sensibiliser, à la problématique de l'insertion des jeunes. Plusieurs projets intègrent, dans les actions prévues, des actions auprès des employeurs. Or les acteurs sont souvent peu à l'aise quant à cette dimension encore éloignée de leurs habitudes de travail et tendent à peiner pour trouver la porte d'entrée permettant d'intégrer les employeurs au dispositif. Il y a là un enjeu important pour les dispositifs d'expérimentation sociale. Encourager dans le cadre des projets d'expérimentation sociale, la formalisation de partenariats avec les acteurs du monde économique (représentants des entreprises ; GEIQ, réseau d'entreprises local) dès le dépôt du dossier, pourrait permettre d'initier un fonctionnement encore relativement rare.

BIBLIOGRAPHIE

Actes des « Rencontres de l'expérimentation sociale », Grenoble, novembre 2007

Agence Nouvelle des Solidarités Actives, *Généraliser le Revenu de Solidarité Active et le Contrat Unique d'Insertion : bonnes pratiques et recommandation*, octobre 2008.

G. Allègre, *L'expérimentation sociale des incitations financières à l'emploi : questions méthodologiques et leçons des expériences nord-américaines*, Observatoire Français des Conjonctures Économiques - Centre de recherche en économie de Sciences Po, 2008-22, Juillet 2008

M. Angotti, I. Aldeghi, M. Brezault, C. Olm, Deuxième chance ? La prise en charge des jeunes éloignés de l'emploi de qualité, CREDOC, *Cahier de Recherche n°257*, décembre 2008.

L. Behaghel, B. Crepon, M. Gurgand, *rapport final sur l'évaluation des expérimentations d'accompagnement renforcé des chômeurs de longue durée*, 2009, www.parisschoolofeconomics.eu

Comité d'évaluation des expérimentations, *Rapport final sur l'évaluation des expérimentations du rSa*, mai 2009, http://www.rsa.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_final_2009.pdf

B. Crépon, L'apport des expérimentations dans l'évaluation de l'impact des dispositifs publics, CNAF, *Informations sociales*, 2008/6, n°150.

E. Duflo, *Expérience, science et lutte contre la pauvreté*, collection leçons inaugurales du collège de France, Fayard, 2009

Fonds d'expérimentation pour la jeunesse, *guide méthodologique pour l'évaluation des expérimentations sociales*, avril 2009, www.lagenerationactive.fr

J. Heckman, H. Ichimura, P. Todd matching as an econometric evaluation estimator, *review of economic studies*, 1998, vol 65, n°2.

M. Kremer, Randomized Evaluations of Educational Programs in Developing countries : some lessons, *american economic review*, 2003, vol 93, n°2,

M. LEGROS, [Évaluer ou les efforts de la Métis](#), CREDOC, *Cahier de Recherche* - n° C80, 1995.

C. Torelli, E. Maurin, RMI et comportements sur le marché du travail, *Economie et Statistiques*, 1992, volume 252, page 37-42.

P. Van Lerenberghe (sous la présidence de), P. Sauvage (rapporteur général), *RMI : le pari de l'insertion*, rapport de la commission nationale d'évaluation du Revenu Minimum d'Insertion: Patrice, la documentation française, 1992

