



HAL
open science

Le rôle de l'évaluation dans l'expérimentation sociale, entre instrumentation et instrumentalisation : le cas de l'évaluation des expérimentations du RSA

Nadia Okbani

► **To cite this version:**

Nadia Okbani. Le rôle de l'évaluation dans l'expérimentation sociale, entre instrumentation et instrumentalisation : le cas de l'évaluation des expérimentations du RSA. *Politiques et Management public*, 2014, 31 (1), pp.31-50. 10.3166/pmp.31.31-50 . halshs-00992647

HAL Id: halshs-00992647

<https://shs.hal.science/halshs-00992647>

Submitted on 19 Jan 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

Le rôle de l'évaluation dans l'expérimentation sociale, entre instrumentation et instrumentalisation : le cas de l'évaluation des expérimentations du RSA

The role of policy evaluation in social experimentation, between instrumentation and instrumentalisation. RSA case study: experimentation and evaluation

Nadia Okbani



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/pmp/7078>

ISSN: 2119-4831

Publisher

Institut de Management Public (IDPM)

Printed version

Date of publication: 1 January 2014

Number of pages: 31-50

ISBN: 978-2-7430-1995-2

ISSN: 0758-1726

Electronic reference

Nadia Okbani, « Le rôle de l'évaluation dans l'expérimentation sociale, entre instrumentation et instrumentalisation : le cas de l'évaluation des expérimentations du RSA », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 31/1 | 2014, mis en ligne le 01 décembre 2016, consulté le 10 décembre 2020.

URL : <http://journals.openedition.org/pmp/7078>

Le rôle de l'évaluation dans l'expérimentation sociale, entre instrumentation et instrumentalisation : le cas de l'évaluation des expérimentations du RSA

02

► **Nadia Okbani**

*Centre Émile Durkheim, Sciences Po Bordeaux
11 allée Ausone, 33607 Pessac Cedex*

Résumé

Cet article questionne la place de l'évaluation de politique publique dans un contexte d'expérimentations sociales par l'étude de cas des expérimentations du RSA. On analyse comment le lancement de l'expérimentation et de son évaluation, sa mise en œuvre et ses usages sont marqués par des intérêts d'acteurs, des dynamiques institutionnelles et des systèmes de croyances. La démarche se trouve négociée et investie par les acteurs, et l'évaluation contrainte par des enjeux politiques, orientant ainsi la connaissance qu'elle produit. Celle-ci vient alors apporter des preuves de l'acceptabilité sociale du dispositif, de sa faisabilité, de son opérationnalité et de son efficacité auprès des décideurs. Ses résultats constituent un argument politique fort légitimant le mode de production de l'action publique, le dispositif expérimenté et les acteurs qui le mettent en œuvre. Cela amène à questionner comment l'instrumentation (voire l'instrumentalisation) de l'expérimentation et de l'évaluation, contribue à modifier la manière d'élaborer, de légitimer et de conduire l'action publique.

© 2014 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Mots clés : évaluation, expérimentation sociale, méthode d'évaluation expérimentale, RSA, instrument d'action public.

Abstract

The role of policy evaluation in social experimentation, between instrumentation and instrumentalisation. RSA case study : experimentation and evaluation. This article tackles the issue of policy evaluation in a context of social experimentations through the case studies of the RSA experimentations. It analyzes how the launching of the experimentation and its evaluation, its implementation and its usages are influenced by the liaison of

*Auteur correspondant : nadiaokbani@yahoo.fr

doi :10.3166/pmp.31.31-50 © 2014 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

interests, institutional dynamics and beliefs systems. The procedure turns out to be negotiated and invested by the main actors, and the evaluation pressured by political challenges, and therefore altering the knowledge that it produces. As a result, this procedure gives some hard evidence to the decision-makers of the social acceptance of the scheme, of its feasibility, operability and efficiency. These results represent a crucial political argument that legitimizes the policy making, the experimental scheme and the actors that implement it. Therefore it questions how the instrumentation (or even the instrumentalization) of the experimentation and its evaluation, contributes to modifying the way in which public action is elaborated, legitimated and led.

© 2014 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Keywords : evaluation, social experiments, experimental evaluation methods, RSA, public action instrument.

Introduction

L'émergence d'expérimentations sociales est relativement récente en France. Deux réformes constitutionnelles de 2003¹ formalisent juridiquement la possibilité d'expérimenter des dispositifs circonscrits pour une durée limitée dans le temps et dans l'espace. Ces expérimentations, proches des projets pilotes, doivent nécessairement faire l'objet d'une évaluation pour décider à leur terme de leur généralisation ou de leur abandon. Par évaluation on entend un processus analytique visant à apprécier les effets d'une action publique par la production d'un jugement argumenté relatif à la pertinence, la cohérence, l'utilité, l'efficacité, ou l'efficience d'une intervention publique (Perret, 2008). Elle vise une double exigence de connaissance et d'action (Duran et Monnier, 1992) par sa dimension cognitive, normative et instrumentale (Leca, 1993).

L'expérimentation et son évaluation constituent *a priori* pour la puissance publique, une modalité de mesure de la rationalité de la norme législative ou réglementaire préalablement ou postérieurement à son édicton (Gomel et Serverin, 2011). Dans le référentiel d'action publique (Muller, 2011), l'expérimentation constitue alors un outil *de validation factuelle* d'une politique, l'évaluation ou la méthode d'évaluation expérimentale (MEE), quant à elle, comme un outil méthodologique de validation vérifiant l'atteinte des objectifs fixés par la politique expérimentée. Pour autant, on peut s'interroger sur la manière dont le duo expérimentation-évaluation est mobilisé par les pouvoirs publics et investi par les acteurs, comment il fonctionne dans la pratique et quels changements sont introduits dans la manière de conduire l'action publique. Si l'évaluation de politique peut être considérée comme un instrument d'action publique (Hassenteufel, 2011, p. 238), les expérimentations sociales, mais également les MEE pourraient également être analysés comme tel. C'est-à-dire comme « *un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* » (Lascoumes et Le Galès, 2005, p. 13). Dans cette perspective il est intéressant d'interroger la pratique et les usages de l'évaluation de politique dans un contexte d'expérimentation sociale pour comprendre dans quelle

¹ L'article 37-1 relatif à l'organisation décentralisée de la République permet une rupture temporaire du principe d'égalité et l'article 72 donne la possibilité aux collectivités territoriales d'expérimenter.

mesure elle constitue un instrument stratégique de gouvernement qui intervient spécifiquement dans la conduite de l'action publique. C'est ce que tente d'analyser ce papier en questionnant particulièrement la manière dont l'évaluation est négociée en fonction de stratégies d'acteurs marquées par des intérêts contradictoires, formatées par des institutions et des idées (Palier et Surel, 2005) pour aboutir à un consensus entre les acteurs qui sera investi dans le discours et la décision politique. Cet article propose une analyse critique des modalités de mise en pratique de l'évaluation et des MEE ainsi que de leurs usages politiques en contexte d'expérimentation. Il se base sur une étude de cas exploratoire sur l'évaluation des expérimentations du Revenu de Solidarité Active (RSA), prévues dans la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (loi TEPA du 21 août 2007), qui constituent la première initiative d'expérimentations de cette ampleur en France.

Ce travail est nourri par une recherche menée en 2009 sur les apports de l'expérimentation à la construction et à la généralisation du RSA², par une analyse de l'évaluation des expérimentations du RSA et par des travaux en cours sur l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques sociales au sein de la branche famille de la sécurité sociale. Celle-ci se base sur une analyse de documents officiels (sur le RSA, les expérimentations et leur évaluation) et sur une trentaine d'entretiens conduits auprès de différents acteurs : de chefs de projet RSA de huit Conseils Généraux expérimentaux, d'un conseiller du Haut-commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté (HCSACP), de professionnels de la Caisse Nationale d'allocations Familiales (CNAF) et de l'Agence nouvelle aux solidarités actives (ANSA)³. Elle s'est également alimentée de travaux d'autres chercheurs s'intéressant aux expérimentations du RSA ainsi que d'entretiens plus informels auprès d'eux. Cet article ne vise pas à interroger sur le fond la pertinence du RSA pour répondre à un problème public (Angotti, 2010 ; Gomel et Meda, 2011 ; Gomel et Serverin, 2012 ; Rigaudiat, 2009), ou à analyser de manière exhaustive les limites méthodologiques de cette MEE entre exigences scientifiques et contraintes politiques (Allègre, 2010 ; Barbier, 2011). Il a pour objet de prolonger l'analyse de l'émergence d'expérimentation sociale dans l'action publique (Gomel et Serverin, 2009, 2011) et de la manière dont elle est investie par les acteurs en présence (Loncle, Muniglia et Rivard, 2010). Il propose tout particulièrement de questionner dans quelles mesures le contexte expérimental (issu de stratégies d'acteurs) joue un rôle particulier dans l'instrumentation⁴ voire l'instrumentalisation de l'évaluation et la conduite de l'action publique. L'idée étant de montrer que si le détour expérimental et son évaluation contribuent à opérationnaliser et à légitimer le dispositif, la divergence des objectifs poursuivis par les acteurs peut mener à des formes d'instrumentalisation politique de la démarche et des résultats. Par instrumentalisation on entend le fait de détourner un instrument de ses objectifs affichés en l'utilisant à des fins non explicités officiellement et surdéterminées par des attendus politiques (par exemple pour légitimer une action ou des acteurs).

² Conduit dans le cadre d'un mémoire de recherche de Master. Il s'agissait d'observer le phénomène de l'extérieur, à travers des documents et des entretiens auprès d'acteurs, sans être impliquée dans des instances d'expérimentations ou d'évaluation.

³ Les entretiens auprès d'acteurs de Conseils Généraux ont été menés par téléphone, les autres ont été conduits en face-à-face.

⁴ L'instrumentation de l'action publique renvoie à « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des instruments (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale. » (Lascoumes et Le Galès, 2005, p. 12).

Nous adopterons ici un cadre d'analyse séquentiel questionnant le contexte de lancement de l'expérimentation, sa mise en œuvre, et son utilisation pour interroger la place des intérêts d'acteurs, des idées et des institutions dans la négociation du rôle de l'évaluation dans l'action publique⁵. Tout d'abord, l'évaluation et la MEE interviennent dans un contexte expérimental qu'il convient d'éclaircir pour mieux saisir comment elle est mobilisée et investie par les acteurs et ce que cela implique dans la conduite de l'action publique. Nous verrons en quoi l'expérimentation et son processus d'évaluation peuvent être conçus comme une étape dans la conduite d'une politique controversée. Ensuite, si l'évaluation constitue une production de connaissance sur l'action publique, il convient d'analyser la manière dont elle est produite et négociée en fonction des intérêts des acteurs en présence. Nous montrerons en quoi les choix méthodologiques et techniques peuvent être conditionnés par les contraintes d'ordre politique, induisant des représentations du social et véhiculant une problématisation spécifique. Enfin nous verrons comment cette connaissance produite par l'évaluation et le processus expérimental peuvent être utilisés dans une perspective instrumentale, managériale et politique pour légitimer le dispositif dans le discours et la décision politique.

1. Le contexte politique de lancement des expérimentations du RSA, symptomatique de la place donnée à l'évaluation ?

Revenons, tout d'abord, sur le contexte de lancement des expérimentations du RSA pour mieux saisir les enjeux de cette réforme et la manière dont le processus expérimental et son évaluation s'inscrivent dans la conduite de l'action publique.

1.1. Expérimenter le RSA pour générer un consensus sur l'activation de la protection sociale

Les politiques sociales visent à assurer des formes de cohésion sociale. Elles font l'objet de nombreuses controverses et sont soumises à une forte exigence de légitimation étant donné que les payeurs ne sont généralement pas les bénéficiaires de ces allocations (Rosanvallon, 1995) issues de politiques distributives ou redistributives (Lowi, 1972). Dans un contexte décentralisé, les politiques sociales sont de plus en plus complexes à appréhender, du fait des différents niveaux territoriaux d'intervention, de la multiplicité des acteurs et des dispositifs existants (Palier, 1998). Le contexte actuel de crise économique génère de nouveaux besoins sociaux et une forte demande à laquelle l'action publique peine à répondre. L'accroissement des exigences d'efficacité et d'efficience des politiques à l'œuvre depuis les dernières décennies, ainsi que la perspective de restriction budgétaire, amènent les pouvoirs publics à questionner davantage leurs interventions. L'évaluation des politiques sociales tente d'apporter aux pouvoirs publics une meilleure lisibilité des effets de leur intervention et à légitimer leur action, contribuant à réformer la manière d'élaborer et de conduire les politiques.

⁵ L'approche est inspirée du travail de Y. Surel et B. Palier (2005), elle vise à questionner l'interaction entre les intérêts (stratégies d'acteurs) observé comme variable majeure, les institutions (dynamique et contexte institutionnel) et les idées (système de croyances).

Pour saisir la difficulté de réforme des politiques sociales et comprendre les objectifs poursuivis par les expérimentations RSA et leur évaluation, revenons tout d'abord sur le contexte de lancement. Construit sur la base des questionnements soulevés dans le rapport de la Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté présidée par Martin Hirsch (*Au possible, nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale*, 2005)⁶, le RSA a été élaboré en réponse aux insuffisances du Revenu Minimum d'Insertion (RMI) et sur un cadre conceptuel qui se veut novateur (Borgetto et Lafore, 2009). Il poursuit un triple objectif : il se veut *distributif*, luttant contre la pauvreté des travailleurs à bas salaires (« travailleurs pauvres »); *incitatif*, créant un écart entre revenus d'activité et minima sociaux afin d'inciter à la reprise d'emploi ; et de *simplification*, rendant plus lisible le système de solidarité⁷. L'émergence du RSA a soulevé de nombreux débats dans le milieu politique. Si un consensus s'accordait à dire qu'il fallait réformer le RMI, la question de la forme de ce changement restait controversée. L'apparition du RSA et la spécificité de son volet « RSA activité » (porteur de l'incitation financière à la reprise d'emploi), traduit la tendance européenne d'activation des politiques sociales (Barbier, Sylla et Eydoux, 2006 ; Barbier, 2002a ; Barbier, 2008 ; Palier, 2001) vers un *soft workfare à la française* qui suscite des réticences. Il s'inscrit dans une logique de mise en emploi des bénéficiaires de minima sociaux, rendant perméable la frontière entre politiques sociales, politiques de l'emploi et politiques fiscales (Barbier, 2002b ; Barbier, 2008). Cela témoigne de modifications profondes des objectifs et des principes de l'action publique, révélateur d'un changement de paradigme (Palier, 2002b). L'incitation financière à la reprise d'emploi est présentée comme théorie d'action « pertinente » pour réduire la pauvreté. Le RSA vise non plus seulement à répondre à un besoin mais à modifier les comportements supposés être à l'origine de cette situation de besoin (Gomel et Serverin, 2011, 2012). Face aux difficultés communes de réformes des politiques sociales, M. Hirsch, alors Haut Commissaire au HCSACP, propose d'expérimenter le RSA, conformément à ses préconisations antérieures⁸.

1.2. L'expérimentation conçue comme une étape stratégique de la généralisation

Pour mettre en œuvre le RSA, le Président de la République a créé une administration de mission (le HCSACP), fonctionnant comme un « entrepreneur politique » (Olson, 1965) dont la raison d'être était la création du RSA avant fin 2008. Le *Livre vert vers un revenu de solidarité active* (Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté, 2008, p.10), reprend une partie de la lettre de mission du Président de la République et du Premier ministre au Haut commissaire. Elle précise « *Nous souhaitons que le Revenu de Solidarité Active soit créé à la fin de l'année 2008 et si possible avant* ». Comme le souligne un conseiller du HCSACP lors d'un entretien « *on a quand même eu la discipline de s'imposer l'expérimentation. Alors que, quand Martin Hirsch a été contacté pour participer au gouvernement, la loi TEPA est arrivée en août 2007, et Nicolas Sarkozy a dit « tu peux faire le RSA dans la*

⁶ Martin Hirsch était le président de la Commission, en tant que président d'Emmaüs France. Le rapport présente comme résolution (n° 2) la nécessité de réformer le RMI et de travailler à l'élaboration du RSA permettant de cumuler revenus minimal et revenu du travail pour les travailleurs pauvres (p. 23-37).

⁷ Il fusionne le RMI, l'Allocation Parent Isolé [API], et des dispositifs d'intéressement antérieurs.

⁸ Le rapport *Au possible nous sommes tenus* donne une résolution (n° 13) visant à développer l'innovation et l'expérimentation sociale (2005, p. 96-100).

loi TEPA » *mais Martin a insisté pour passer par la phase expérimentale* ». Le HCSACP, justifie ce détour expérimental en précisant qu'il « *permet d'apporter des enseignements précieux pour l'élaboration de cette réforme : il teste la capacité d'acteurs différents à se coordonner sur un projet commun qui concerne aussi bien l'accompagnement social que l'insertion professionnelle ; il donne des éléments de réponse aux multiples questions de faisabilité technique, de calcul et de versement d'une prestation nouvelle ; il fournit des connaissances précises sur les comportements des acteurs ; il produit des données solides sur les coûts et les économies générés par le nouveau dispositif en fonction des conditions de retour vers l'emploi ; il permet de mieux identifier les autres obstacles au retour à l'emploi et la manière d'y apporter des réponses sur mesure ; il donne des éléments de comparaison entre les territoires concernés par l'expérimentation et ceux qui ne le sont pas, soumis à évaluation par un comité indépendant.* » (2008, p. 5). La phase expérimentale a donc été conçue comme une étape de la généralisation permettant de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale. Elle ne visait pas particulièrement à vérifier la pertinence de la politique pour répondre à un problème posé en la « testant », mais à la conforter en apportant des éléments factuels sur sa faisabilité et son efficacité, grâce à l'appui d'une évaluation et d'un comité indépendant. La démarche contribuait à légitimer le dispositif par les *outputs*⁹ (Laborier, 2010) auprès des élites politiques et des acteurs de terrain.

Dans la loi TEPA, l'expérimentation annoncée devait se dérouler sur trois ans. Dans les faits, pour le HCSACP, elle n'était pas prévue pour durer aussi longtemps car ce n'était pas tenable au niveau du calendrier politique de la mandature. Un choix stratégique a été fait de présenter la démarche comme devant durer trois ans pour assurer l'adhésion des acteurs et apporter des éléments de légitimation pour le vote de la loi. Lors d'un entretien, un conseiller au HCSACP explique, concernant les expérimentations du RSA, « *Cela nous a compliqués la vie, dans un sens où, comme nous avons l'optique de généraliser, on a dû interrompre l'expérimentation [...] si on la gardait trop longtemps, on n'aurait plus la ressource, le temps suffisant pour généraliser le RSA. Pour nous ce n'était carrément pas envisageable de parler de RSA en deuxième partie de quinquennat, on n'y croyait pas [...]. On savait d'emblée que cela ne durerait pas trois ans, mais il fallait dire trois ans pour susciter l'adhésion. Cela n'aurait pas duré plus de deux ans, mais si nous l'avions annoncé pour 6 mois, cela n'aurait eu aucun effet.* ». L'objectif politique de cette expérimentation était clair, c'était de faire passer la loi sur le RSA en 2008, vingt ans après celle du RMI. Par ailleurs, on peut se demander dans quelle mesure, après des résultats d'évaluation mitigés, le HCSACP aurait pu revenir sur ses pas, décaler voire même annuler la réforme pour laquelle il avait été mandaté et dont il tirait sa légitimité. Les résultats de l'expérimentation intermédiaire (même peu significatifs et contestables) apportant la preuve de l'efficacité du RSA par rapport au RMI, la place d'entrepreneur politique du HCSACP et le calendrier symbolique a fonctionné comme une fenêtre d'opportunité politique (Kingdon, 1984 ; Ravinet, 2010) pour mettre le RSA à l'agenda et faire voter la loi. Cette situation interroge sur la recevabilité de la démarche expérimentale, de l'évaluation et du dispositif si la généralisation était déjà prévue et si l'on ne tient pas compte de son évaluation « finale », sortie après le vote de la loi.

⁹ Par légitimité par les *outputs* on entend légitimité des gouvernants basée sur sa capacité à réguler et à traiter des problèmes publics en rendant compte auprès des politiques et de l'opinion publique de l'acceptabilité sociale et de l'efficacité de l'action publique.

1.3. Modélisation des expérimentations et de la méthode d'évaluation expérimentale : un compromis d'institutions et d'acteurs

Les modalités d'expérimentation du RSA, définies dans la loi TEPA, précisent l'objectif du dispositif : « *Le revenu de solidarité active (RSA) a pour objectif de rendre financièrement incitative la reprise d'emploi des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) en compensant les frais nouveaux liés à la reprise d'activité (garde d'enfants, transports, présentation de soi...) et/ou à la perte de droits connexes, et également d'aider les bénéficiaires du RMI à sortir de la pauvreté.* ». Pour évaluer et contribuer à formaliser l'expérimentation, un Comité d'Évaluation des expérimentations du RSA est créé pour définir les objectifs et la méthodologie d'évaluation. Il est présidé par un économiste¹⁰ composé d'acteurs institutionnels et politiques (représentants de l'État, de Conseils Généraux, d'organismes payeurs, d'associations caritatives, de comité d'usagers), d'universitaires et de personnalités qualifiées (Comité d'évaluation des Expérimentations, 2008, p. 3). Il constitue d'une certaine manière une arène assimilable à une *advocacy coalition* (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993) où les différentes parties prenantes négocient les modalités de mise en œuvre de l'expérimentation et de l'évaluation en fonction de leurs intérêts propres, de leurs appartenances institutionnelles et de leurs systèmes de croyance.

Comme le précise le rapport « *l'évaluation des expérimentations du RSA doit jouer plusieurs rôles. En premier lieu, elle doit nourrir la réflexion sur la généralisation du RSA. Elle doit également tirer des enseignements de la pratique de l'expérimentation dans le domaine social. Elle doit enfin contribuer à améliorer la mesure de l'efficacité des mécanismes d'incitation au retour à l'emploi.* » (p. 3). La MEE utilisée vise à mesurer l'impact de l'incitation financière au retour à l'emploi pour des personnes bénéficiaires d'un minimum social, conformément à la théorie d'action des politiques d'activation. L'évaluation est complétée par une analyse de la mise en œuvre du RSA à partir d'enquêtes monographiques réalisées dans cinq départements par le LAPSS-LERFAS (Loncle *et al.*, 2010), d'une enquête qualitative auprès de bénéficiaires visés par le RSA réalisée par le CREDOC ainsi que d'une enquête sur l'accompagnement des bénéficiaires API réalisée par la CNAF (Avenel, 2009a).

Le recours à l'expérimentation ne préjuge pas *a priori* des méthodes d'évaluation à mettre en œuvre pour tester l'efficacité d'un dispositif à atteindre les résultats escomptés et fournir une preuve (*hard evidence*). On différencie deux méthodes d'évaluation expérimentales. Un modèle fonctionne comme une expérimentation « naturelle » (ou quasi-expérience), construite sur la base d'une forme élaborée de comparaison. L'autre modèle, randomisé¹¹, vise à mettre en place un protocole expérimental standardisé permettant de comparer les effets d'un programme sur un groupe test (ayant accès au programme) par rapport à un groupe témoin (contrefactuel n'ayant pas accès au programme), les deux groupes étant tirés au sort de façon aléatoire. À

¹⁰ François Bourguignon alors Directeur de l'école d'économie de Paris.

¹¹ Les méthodes d'évaluation expérimentales (utilisées depuis longtemps par les sciences dures), et notamment les expérimentations randomisées, semblent prendre le dessus sur d'autres formes d'évaluations d'impact (Duflo, 2007; L'Horty, Petit et Duget, 2011; L'Horty et Petit, 2011). La loi de finances de décembre 2009 en témoigne en l'inscrivant comme une norme par l'édition du « Guide méthodologique pour l'évaluation des expérimentations sociales » en direction des porteurs de projet gouvernementaux. Il affirme clairement la supériorité de l'expérimentation randomisée sur toute autre méthode d'observation.

l'issue de négociation entre les acteurs le *design* de l'expérimentation a été profilé sur la base d'une quasi-expérience visant à comparer des groupes test et des groupes témoin sans tirage au sort. Comme l'explique Y. L'Horty (membre du comité d'évaluation) « *Aucun département n'a en effet accepté d'effectuer un tirage au sort des zones tests du RSA ni, a fortiori, des bénéficiaires de la nouvelle allocation. Les départements, véritables pilotes du RMI depuis la loi de décentralisation de décembre 2003, ont préféré définir le périmètre des zones tests sur la base d'une sélection raisonnée, en appliquant des critères et selon des contraintes qui leur sont propres.* » (2009, p. 24). Un cadre général d'expérimentation a été fixé par l'État, laissant aux Conseils Généraux un certain nombre de choix à opérer quant à la forme du RSA, aux publics et aux territoires cibles. Trente-trois départements ont donc expérimenté différentes formes de RSA expérimentaux de novembre 2007 à juin 2009 avec des débuts échelonnés dans le temps. Des territoires témoins ont été définis, par des économistes (L'Horty et Goujard, 2008), pour pouvoir comparer l'impact de l'incitation financière à la reprise d'emploi du RSA sur les territoires expérimentaux par rapport à des territoires équivalents non touchés par le dispositif.

2. L'évaluation des expérimentations du RSA négociée entre idées, intérêts et institutions : des limites méthodologiques aux enjeux politiques

Dans l'élaboration d'une MEE, on peut parler d'une forme de relation de co-construction de l'expérimentation entre un expérimentateur qui porte une innovation de politique publique, et un évaluateur qui en mesure les effets (L'Horty et Petit, 2011). Dans le cas de l'évaluation des expérimentations du RSA, on peut s'interroger sur les limites de cette collaboration étant donné que la généralisation était déjà prévue et que les contraintes politiques ont primé sur les exigences méthodologiques. L'analyse du protocole expérimental par l'étude de la validité interne et externe¹² de la MEE des expérimentations du RSA souligne les limites considérables des résultats obtenus. Les contraintes d'ordre politique introduisent des biais et limitent fortement l'objectivité et la pertinence de la preuve générée (Allègre, 2010). Revenons rapidement sur certaines limites méthodologiques de la MEE pour en souligner les enjeux et intérêts politiques sous-jacents.

2.1. Une « imposition de problématique » restrictive visant à valider une théorie d'action plutôt qu'à évaluer l'impact du RSA

Pour étudier la manière dont l'évaluation a été conduite et la connaissance qu'elle a produite, il convient de revenir sur le fait que le protocole de la MEE et la finalité de l'expérimentation ont été définis de manière restrictive. Ceux-ci permettaient uniquement d'observer l'impact de l'incitation financière sur la reprise d'emploi pour les allocataires de minima sociaux et non pas à l'impact général du dispositif. Il s'agit donc de valider la

¹² Pour reprendre les formulations de G. Allègre, (2010, p. 64) « *la validité interne d'une expérience est sa capacité à produire une estimation non biaisée de l'effet du traitement sur l'échantillon participant à l'expérimentation* » et (p. 67) « *La validité externe d'une expérience est sa capacité à être généralisée à l'ensemble de la population concernée.* »

théorie de l'action de l'activation (Okbani, 2013a). D'une part, le dispositif expérimental cible uniquement les bénéficiaires de minima sociaux reprenant un emploi et non tous les bénéficiaires potentiels du dispositif. Cela exclut les personnes hors d'état de travailler ainsi que les « travailleurs pauvres », son nouveau public, constituant un de ses enjeux politiques forts. D'autre part, la MEE ne mesure pas l'effet du RSA sur la réduction de la pauvreté (un de ses objectifs centraux) comme le souligne ce passage « *Dans la phase expérimentale, un aspect capital du RSA, le soutien aux ménages modestes en emploi, n'était pas mis en œuvre. Les expérimentations n'apportent de ce fait aucun enseignement sur l'effet du RSA sur la réduction de la pauvreté* » (Comité d'évaluation des Expérimentations, 2009, p. 25). L'évaluation porte sur l'efficacité incitative de la promesse d'un accroissement de ressources, ce qui revient à une évaluation de l'efficacité du « stimulus-argent » sur la reprise d'un emploi (Gomel et Serverin, 2009). Cette problématisation de la question renvoie à un courant d'économistes néo-classiques qui accorde aux acteurs une rationalité quasi-totale, partant du présupposé implicite que la décision de travailler résulte d'un arbitrage individuel entre les revenus sociaux et les revenus du travail¹³. Par ailleurs la majeure partie des expérimentations s'est déroulée dans un contexte d'augmentation rapide du chômage, réduisant les effets d'incitation financière à la reprise d'emploi. Comme le fait remarquer G. Allègre (2010) pour que ce type d'incitation ait un impact, il faut que les bénéficiaires du RSA puissent réellement trouver un travail.

Dans le cas des expérimentations du RSA, la MEE comporte clairement des enjeux politiques (périmètre de la question évaluative, critères, indicateurs). La modélisation de l'évaluation fonctionne comme un cadrage du problème visant à valider un référentiel d'activation, une forme d'imposition de problématique (Bourdieu, 1973). La manière dont la question est orientée tend à réduire le champ du débat démocratique en se focalisant sur la mesure de l'efficacité de l'incitation financière à la reprise d'emploi, mettant ainsi de côté les autres effets (prévus ou imprévus) du dispositif comme la réduction de la pauvreté, la précarisation de l'emploi, etc. La MEE, comme n'importe quel instrument, est producteur d'une représentation spécifique et une problématisation particulière de l'enjeu qu'elle traite (Lascoumes et Le Galès, 2007).

2.2. Des temporalités politiques prévalant sur le temps d'observation nécessaire à l'évaluation

Le protocole d'expérimentation (loi TEPA), qui prévoyait trois ans d'expérimentation, a finalement été abrogé prématurément par le HCSACP pour la mise en place du RSA généralisé en juin 2009. Ce type d'expérimentation a besoin d'un temps d'installation nécessaire pour impliquer les acteurs, faire comprendre le dispositif, son fonctionnement et ses enjeux pour les acteurs de terrain comme pour les bénéficiaires. Pour les Conseils Généraux, l'expérimentation a duré 17 mois en moyenne (Allègre, 2010). Les entretiens menés auprès des chefs de projet RSA de Conseils Généraux révèlent que ceux-ci estiment ne pas avoir

¹³ Dans les faits, la mise en œuvre du RSA généralisé a montré que d'autres paramètres à objectiver entrent en jeu dans la reprise d'emploi en dehors du gain financier. Le fort taux de non-recours (68 % pour le RSA activité trois ans après la mise en œuvre du dispositif)(Comité National d'évaluation du RSA, 2011), contribue à l'illustrer que les mécanismes de retour à l'emploi peuvent avoir d'autres logiques (Okbani, 2013b, 2013c).

eu « *le temps de lancer la machinerie administrative* »¹⁴ et d'analyser les effets du RSA. L'évaluation, prend en compte les réactions des acteurs et des usagers à court terme, sans permettre l'analyse des effets d'apprentissage¹⁵. Or, des expériences étrangères menées en Amérique du Nord, démontrent l'importance de la durée de l'expérimentation lorsque l'on évalue l'efficacité de compléments de revenus car des effets initiaux importants peuvent par la suite devenir non-significatifs (Allègre, 2008). Dans le cas des expérimentations du RSA les effets positifs du dispositif se sont infirmés par la suite. Si dans l'évaluation intermédiaire le taux de retour à l'emploi dans les zones tests est en moyenne 30 % plus élevé que dans les zones témoins sur les cinq premiers mois¹⁶ (Comité d'évaluation des Expérimentations, 2008), dans l'évaluation finale après quinze mois de mise en œuvre, il n'est plus que de 9 % en moyenne, à la limite de la significativité (Comité d'évaluation des Expérimentations, 2009).

Cette exigence de temps d'observation est d'autant plus importante dans le cas du RSA car une des différences notables entre le dispositif antérieur et le nouveau est l'aspect pérenne du RSA. Comme le souligne G. Allègre (2010), les gains financiers à la reprise d'emploi ne sont réellement intéressants pour le RSA qu'après 12 mois. Le temps de l'expérimentation et de son évaluation n'ont pas vraiment permis d'analyser en quoi les bénéficiaires de minima sociaux répondent mieux à des incitations financières pérennes plutôt que transitoires. L'impact mesuré par la MEE est donc plus celui d'un discours sur les incitations (promesse d'augmentation des ressources) que l'impact des incitations financières effectives (Gomel et Serverin, 2009).

Le rapport d'évaluation intermédiaire souligne les limites scientifiques liées à la courte période d'observation pour pouvoir se prononcer sur l'efficacité de l'incitation financière (2008, p. 47). Pour autant, les politiques se basent sur ce rapport pour faire voter la loi généralisant le RSA (en décembre 2008) sans attendre le rapport d'évaluation final (sorti en mai 2009). Cela contribue à mettre en exergue que les intérêts des acteurs politiques priment sur les intérêts des acteurs scientifiques (Weber, 1919), générant une relation inégalitaire et une instrumentalisation du scientifique par le politique. Comme le souligne Y. L'Horty, « *la généralisation du RSA a en effet été décidée avant que toutes les conclusions de la phase d'expérimentation ne soient tirées. Les résultats de l'étude d'impact n'étaient pas disponibles lorsqu'il a été décidé de généraliser le dispositif. Ici comme ailleurs, l'évaluation n'a pas précédé la décision* » (2009, p. 27).

2.3. De fortes disparités d'investissement institutionnel d'expérimentations

Comme cela avait été négocié dans le cadre de la modélisation de l'expérimentation, les Conseils Généraux volontaires pouvaient définir en grande partie les modalités de leur expérimentation. Ils avaient une marge de manœuvre relativement importante puisqu'ils

¹⁴ C'est ce que souligne la chargée de projet RSA du département de la Creuse. « *On aurait vraiment aimé aller jusqu'au bout* » précise le chef de projet RSA des Bouches du Rhône qui avait notamment travaillé sur l'observation d'une cohorte de trois mille bénéficiaires pour nourrir l'évaluation (juin 2009).

¹⁵ Par exemple, les bénéficiaires potentiels du RSA expérimental peuvent, dans un premier temps, trouver le dispositif intéressant, le tester, puis changer d'avis et vice versa.

¹⁶ Résultats basés sur des données couvrant la période de décembre 2007 à avril 2008 (période durant laquelle un grand nombre de départements expérimentateurs ont démarré les expérimentations).

pouvaient choisir le terrain d'expérimentation, la population ciblée à travers des critères d'éligibilité, l'accompagnement et enfin les barèmes de la prestation. L'analyse des protocoles expérimentaux¹⁷ montre qu'à partir d'un concept unique, il y a eu une pluralité d'expérimentations locales¹⁸ élaborées sur la base de critères politiques et d'un investissement plus ou moins ambitieux des départements. On ne peut pas dire qu'il y a eu une expérimentation du RSA mais des expérimentations de différentes formes de RSA (différents du RSA généralisé). Pour les départements engagés, ce processus expérimental constituait un enjeu politique fort permettant de montrer leur capacité d'initiative et d'affirmer leur position de chef de file des politiques d'insertion dans un contexte décentralisé (Loncle *et al.*, 2010). L'expérimentation et son évaluation ont été appréhendées de manière très différente par les divers acteurs en présence en fonction de leur position institutionnelle (Avenel, 2009b) et de leurs intérêts propres. Les marges de manœuvre des Conseils Généraux génèrent autant de paramètres variant d'un dispositif à l'autre et introduisant des biais d'analyse dans la MEE (différentes formes de RSA départementaux, spécifiés territoriales, de comportement différents des acteurs de terrain¹⁹). Ils sont investis par les décideurs comme des choix politiques portant sur des questions techniques (Loncle *et al.*, 2010).

3. Les usages de l'évaluation et de l'expérimentation dans la conduite de l'action publique

Nous allons maintenant nous intéresser à l'instrumentation de l'évaluation dans un contexte expérimental. L'idée étant d'analyser comment le rôle donné à cet instrument - défini en fonction d'intérêts, d'institutions et d'idées - influe sur la manière de conduire l'action publique.

3.1. Les apports de l'expérimentation à la construction du RSA : une fabrique de connaissance, de convergence et d'un système d'action concret

Comme toute dynamique de réforme des politiques sociales (Palier, 2002), l'expérimentation du RSA se construit sur la base du « diagnostic » ou « postulat » partagé de la récurrence des échecs des politiques d'insertion²⁰. Même si leurs approches divergent, les acteurs adhèrent au principe d'une expérimentation et à sa volonté de redéfinition du problème de l'insertion (Loncle *et al.*, 2010). L'expérimentation implique une phase d'appropriation du dispositif pour faire un premier pas vers la réforme. Comme le souligne la cheffe de projet

¹⁷ Sur la base des entretiens et des rapports d'évaluation.

¹⁸ Comme en témoignent les tableaux récapitulatifs des formes d'expérimentation départementales (Comité d'évaluation des Expérimentations, 2008, p. 35-37)

¹⁹ Ils peuvent plus ou moins influencer sur le déroulement de l'expérimentation du fait de l'effet Hawthorne (l'équivalent de l'effet placebo en médecine). Une expérimentation d'Elton Mayo sur la productivité des ouvriers a montré que, quelles que soient les conditions de travail qu'il faisait varier, la productivité des ouvriers était toujours plus élevée que la normale car les ouvriers savaient qu'une étude était menée et agissaient en fonction de celle-ci.

²⁰ On peut souligner que la mesure de la « réussite » ou de « l'échec » d'un dispositif et la rhétorique qui l'accompagne se construit bien souvent selon l'écart entre des objectifs politiques annoncés et des résultats obtenus, sans que les objectifs initiaux (parfois très ambitieux) ne soient interrogés en termes de faisabilité.

RSA du Conseil Général du Morbihan (juin 2009) : « *L'enjeu du département est de faire prendre la mayonnaise jusqu'aux maillons les plus fins de son personnel afin d'accompagner la bonne compréhension du RSA [...] il a fallu faire preuve de pédagogie* ». Il s'agit alors de convaincre les acteurs du bien-fondé de la mesure afin qu'ils la promeuvent auprès des professionnels et des bénéficiaires²¹. On observe que cela se traduit par des formes de convergence cognitive²² entre les différents acteurs sur la représentation et le fonctionnement du dispositif testé, sur son public cible, sur les outils et les pratiques professionnelles, favorisant ainsi un accord de principe entre les acteurs.

Le processus expérimental implique également une réorganisation, pour gérer ce changement, se répartir les rôles et même élargir ses compétences institutionnelles²³. Cela conduit à l'élaboration d'un système d'action concret (Crozier et Friedberg, 1977)²⁴ entre le HCSACP, la CNAF, les Conseils Généraux expérimentateurs, leur Caisse d'allocations familiales respectives (CAF), Pôle emploi, etc. Les expérimentations, et par là, la dynamique de changement en politique, constituent un moment privilégié pour remobiliser les acteurs sur la question de l'insertion, repenser les pratiques et développer des rapports interinstitutionnels et partenariaux (Loncle *et al.*, 2010). Pour la plupart des Conseils Généraux, l'expérimentation a été l'occasion d'enclencher des dynamiques partenariales, un travail de collaboration au niveau national, départemental, local et même interdépartemental. Pour la cheffe de projet RSA du Morbihan (juin 2009), l'intérêt de l'expérimentation réside « *dans le rapprochement entre les partenaires pour l'acquisition d'une nouvelle culture commune de l'insertion, dans la « remobilisation » dont témoignent les professionnels de l'insertion du territoire qui disent trouver dans le RSA un moyen nouveau pour lever les freins à la reprise d'emploi et accompagner les personnes* ». L'élaboration d'un système d'action concret, formalisé au cours du processus expérimental, contribue à institutionnaliser (Lagroye et Offerlé, 2011) le RSA. Il permet de prouver que le dispositif peut fonctionner, garantissant ainsi sa faisabilité opérationnelle par une validation factuelle de sa mise en œuvre. Dans les faits, on peut souligner que le passage par l'expérimentation fonctionne également comme un mécanisme d'« imposition de problématique » : les différents acteurs mis en situation de négociation et d'action (notamment les Conseils Généraux) ne se posent plus la question de la pertinence du RSA (« le RSA oui ou non ») mais s'interroge sur ses modalités de mise en œuvre pour le rendre *a priori* plus efficace (« le RSA oui mais comment »). On pourrait assimiler cette situation à une forme de mythe rationnel permettant une conception collective des choix sociaux où « *le pouvoir ne conçoit donc plus lui-même mais il conduit le processus de conception collective, non plus en fonction des privilèges institutionnels, mais en appelant équitablement chacun à son rôle de citoyen-consultant* » (Hatchuel, 1998, p. 201). Le détour expérimental se révèle un succès pour le politique à partir du moment

²¹ Dans cette perspective l'appui de l'Agence Nouvelle aux Solidarités Actives a été importante (Loncle *et al.*, 2010).

²² La convergence cognitive, renvoie au partage des objectifs de l'action publique : modalité de construction du problème, définition des finalités et de l'orientation, légitimation (Hassenteufel, 2011, p. 274-275).

²³ Du fait du dispositif et des nouvelles missions qui lui sont associées, mais également du fait d'initiatives innovantes d'acteurs.

²⁴ Par système d'action concret on entend « *un ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient sa structure, c'est-à-dire la stabilité de ces jeux et les rapports entre ceux-ci, par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux* » (Crozier et Friedberg, 1977).

où les principaux acteurs estiment que le dispositif expérimenté est acceptable et améliore le précédent.

La phase d'expérimentation et son évaluation apportent des informations importantes sur l'ampleur des changements à opérer pour la mise en œuvre d'un dispositif. Elle permet d'estimer le coût de la réforme et constitue une occasion de faire remonter des « bonnes pratiques » et innovations issues de l'expérimentation. Elle peut permettre de formaliser des procédures pour améliorer la mise en œuvre du dispositif, mais également de travailler sur l'élaboration d'outils de gestion ou de communication²⁵. Comme le souligne le conseiller du HCSACP « *Le RSA a été directement inspiré de ce qu'ont fait les Conseils Généraux* » (juin 2009). L'expérimentation constitue un moyen de créer, de façon processuelle, des formes de convergence cognitives, un système d'acteur témoignant de l'acceptabilité sociale du dispositif et des propositions concrètes d'amélioration. L'évaluation vient alors témoigner de la faisabilité opérationnelle de la réforme, attester de ses résultats et proposer des pistes d'adaptation du dispositif. Comme le développe la sociologie de la traduction (Akirch, Callon et Latour, 2006), le législateur peut alors adapter le dispositif en fonction de la mise en réseau d'intérêts, de conception, de savoirs, de problèmes qui ont émergé des différents acteurs dans le cadre de l'expérimentation et de l'évaluation. Cette connaissance de l'action publique contribue à nourrir les réflexions du politique pour finaliser un projet de loi qui soit un compromis acceptable par tous, afin de favoriser son vote et de préparer sa mise en œuvre.

3.2. L'expérimentation et son évaluation comme source de légitimation du dispositif, de son mode d'élaboration et des acteurs institutionnels

Le détour expérimental vient perturber l'approche séquentielle du modèle de Jones qui définit cinq phases au processus politique : l'identification du problème, le développement du programme, sa mise en œuvre, son évaluation, sa terminaison (Jones, 1970). Chaque séquençage mettant en jeu un système d'action spécifique avec des acteurs, des relations, des modes de régulation sociale. L'expérimentation sociale et son évaluation constituent une étape spécifique du processus politique intervenant avant la mise en œuvre généralisée d'un dispositif et modifiant le fonctionnement des systèmes d'action de chaque séquence. Sa place est particulière dans la chaîne de l'action publique puisqu'elle intervient comme une évaluation *ex ante*. Elle anticipe sa mise à l'agenda²⁶ institutionnel (Kingdon, 1984) en cadrant la définition du problème et en « testant » une réponse politique sur une partie du territoire pour envisager par la suite sa généralisation, notamment grâce aux preuves apportées par l'évaluation. Le lancement d'une expérimentation induit dans les faits une double mise à l'agenda sur un modèle d'anticipation : la mise à l'agenda de l'expérimentation et de son évaluation, puis la mise à l'agenda du vote du dispositif.

²⁵ Dans la généralisation du RSA, la procédure d'accueil expérimentée par le Conseil Général des Bouches-du-Rhône et le logiciel de calcul du montant de la prestation élaboré par le Conseil Général de l'Hérault ont été repris et améliorés.

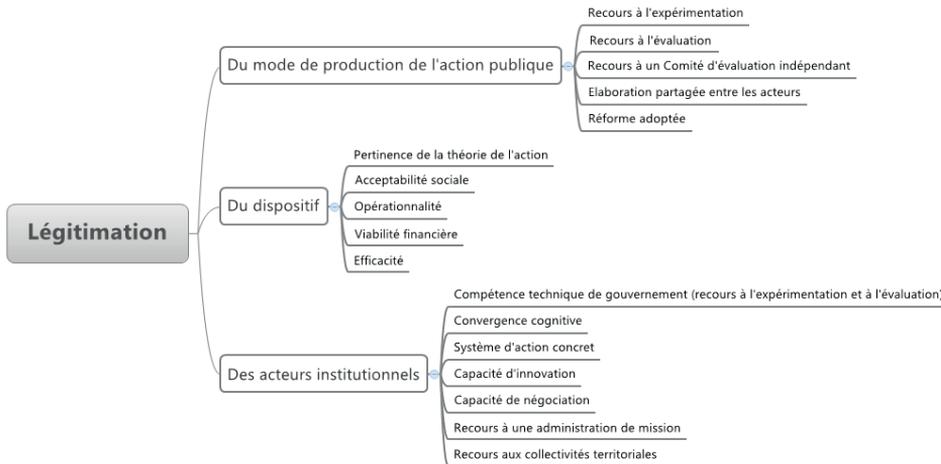
²⁶ Par mise à l'agenda on entend « *l'étude et la mise à l'évidence de l'ensemble des processus qui conduisent des faits sociaux à acquérir un statut de "problème public"* » (Garraud, 2010, p. 58). Elle induit un cadrage (*framing*), une problématisation spécifique de ce problème conditionnant pour partie la manière de le considérer et de le traiter.

Dans le contexte difficile de réformes des politiques sociales où le RSA reste très controversé, la mise à l'agenda d'expérimentations du RSA fait consensus pour favoriser l'émergence d'un accord, là où la mise à l'agenda directe du RSA aurait pu provoquer un tollé politique. Le détour expérimental et son évaluation constituent alors une « phase intermédiaire » permettant d'apporter des preuves de l'intérêt du dispositif et faire travailler les différentes parties prenantes à sa négociation et à son amélioration (mythe rationnel et principe de traduction). La mise à l'agenda du vote de la loi intervient alors comme une évidence au moment où un tiers des départements sont déjà impliqués dans le dispositif et cherchent à valoriser leur action au niveau national (les élus locaux ayant souvent également un mandat parlementaire). Le détour expérimental et son évaluation permettent d'apporter des éléments tangibles sur la viabilité financière du dispositif, sur son acceptabilité sociale, son opérationnalité et son efficacité²⁷. Ils fournissent des preuves et rendent compte (*accountability*) de l'applicabilité du dispositif (*evidence based policy*). Ils apportent au dispositif une légitimité par les *outputs* auprès des parlementaires et de l'opinion publique favorisant ainsi le consensus. Ce potentiel de légitimation constitue un argument politique fort pour la mise en place d'une mesure (pour la construction de la loi, son vote et sa généralisation). Pour un conseiller du HCSACP « *c'est là la principale raison pour laquelle il faut faire des expérimentations avec évaluation : c'est que soit cela marche, soit cela ne marche pas - par rapport aux bénéficiaires du RMI (une zone témoin) et la différence est vraiment attribuée à des programmes [...] c'est très très puissant en termes de force de conviction et de légitimation* ». La légitimité du dispositif d'abord basée sur la légitimité de son mode de production par le recours à une démarche « louable » d'expérimentation et d'évaluation partagée avec un comité d'indépendant. Ensuite, elle prend également forme du fait de l'acceptabilité sociale du dispositif, de son opérationnalité, de son efficacité et de la pertinence de sa théorie de l'action pour répondre au problème²⁸ (résultats de l'évaluation). Elle contribue également à légitimer les acteurs à l'origine de l'expérimentation en particulier le HCSACP et les Conseils Généraux pour leur capacité à mettre en œuvre le RSA. Dans un contexte décentralisé, l'expérimentation tend à renforcer la légitimité de l'action publique locale et peut aussi légitimer le bien-fondé de l'existence d'institutions locales et des missions qui lui sont confiées. Le schéma suivant résume l'articulation de la légitimation générée par la démarche.

²⁷ Dans le cas des expérimentations du RSA l'efficacité du dispositif peut être discutée comme en témoigne le rapport final mais il a tout de même été repris par les politiques comme un argument fort. Comme le précise un conseiller du HCSACP « *Cela marche modérément mais c'est positif, cela va dans le bon sens et contribue à faciliter le retour à l'emploi. C'est ce que montre le rapport du Comité d'évaluation* »

²⁸ Dans le cas du RSA il est particulièrement intéressant de relever que l'instrumentation de l'évaluation revient à valider la théorie de l'action de l'incitation financière à la reprise d'emploi donc à matérialiser un changement de paradigme : l'activation de la protection sociale.

Schéma : Articulation de la légitimation de l'action publique dans un contexte d'expérimentation sociale et d'évaluation



Source : Nadia Okbani, 2013

3.3. L'expérimentation, l'évaluation et ses résultats dans le discours et la décision politique : de l'instrumentation à l'instrumentalisation

L'instrumentation de l'expérimentation, de l'évaluation et des MEE traduisent un changement dans le mode de légitimation de l'action publique. Les théories classiques centrées principalement sur la souveraineté et la légitimité des gouvernants semblent abandonnées au profit de technologies de gouvernement, d'outils socio-techniques incarnant une rationalité procédurale. Cette mutation implique des formes de rationalité (indicateurs d'efficacité, instruments discrets, normes...) qui vont dans le sens d'une technicisation et d'une dépolitisation de l'action publique, désengageant ainsi les gouvernants (Lascoumes et Le Galès, 2005). On peut se demander si l'utilisation d'un instrument tel que l'expérimentation et l'évaluation (pouvant être conçu comme étape de la généralisation pour produire des preuves) ou le recours à des MEE (pouvant imposer un cadrage restrictif à l'évaluation) ne seraient pas une manière d'évacuer les questions politiques. Comme le soulignent P. Lascoumes et P. Le Galès (in Boussaguet *et al.*, 2010, p. 333) « Pour les élites gouvernementales, le débat sur les instruments peut être un utile rideau de fumée pour dissimuler des objectifs moins avouables, pour dépolitiser des questions fondamentalement politiques, pour créer un consensus minimum de réforme en s'appuyant sur l'apparente neutralité d'instruments présentés comme modernes dont les effets propres se font sentir dans la durée ». Dans le cas d'un recours à l'évaluation et aux MEE, on se trouve face à un contexte particulier où le chercheur produit « scientifiquement » une preuve de la faisabilité et de l'efficacité d'un projet de loi (données chiffrées à l'appui) dont le législateur peut se servir politiquement pour généraliser le dispositif. L'association de chercheurs à l'expérimentation vient d'une certaine manière, crédibiliser scientifiquement et donc neutraliser politiquement la démarche expérimentale et le dispositif en lui apportant une légitimation par les *outputs*.

L'observation des expérimentations du RSA nous apporte quelques enseignements sur la pratique et l'utilisation de l'expérimentation et des MEE dans le discours et la décision politique. Comme nous l'avons montré, les résultats de l'évaluation intermédiaire, dont nous avons souligné certaines limites structurelles liés à son instrumentation, étaient nuancés, discutables²⁹ et se sont infirmés par la suite. Pour autant, ils ont été utilisés dans l'argumentaire politique et repris dans le projet de loi comme éléments légitimant l'efficacité supposée du dispositif. Les débats politiques sur le RSA se sont centrés autour d'un argumentaire basé sur la preuve et la légitimité par les *outputs*, notamment en positionnant les Conseils Généraux expérimentateurs comme témoins et avocats du RSA. C'est ce que montre le discours de M. Hirsch³⁰ à l'Assemblée Nationale « *Nous nous appuyons sur des résultats, sur des faits, sur des témoignages, sur des trajectoires, [...] et non sur une idéologie. Il s'agit des expérimentations réalisées sur le fondement des dispositions que vous avez votées en juillet dernier et dont les résultats intermédiaires vous ont été transmis dans un rapport du comité d'évaluation indépendant. Dans 33 départements volontaires, 46 zones expérimentales ont été comparées à autant de zones témoins. Ces territoires expérimentaux ont concerné plus de 100 000 allocataires du RMI. Le taux de retour à l'emploi dans les zones expérimentales est de 30 % supérieur au taux de retour à l'emploi dans les zones témoins. [...]. Le comité d'évaluation a estimé que cet écart était statistiquement significatif et je me réjouis que des présidents de Conseils Généraux expérimentateurs en témoignent au sein de cet hémicycle* ». Ce mode de légitimation a été très efficace puisque le calendrier de la discussion a été très court³¹ et a permis de le faire voter la loi rapidement. Au final les choix opérés dans le cadre de la méthodologie d'évaluation expérimentale tendent à réduire le champ du débat démocratique en le focalisant sur ce que tente de mesurer l'expérimentation³²(Allègre, 2010). Les autres effets et enjeux liés à la mise en place du dispositif se trouvent alors négligés comme par exemple la question du non-recours (Okbani et Warin, 2012 ; Okbani, 2013b) qui entrave aujourd'hui l'efficacité potentielle du RSA en termes de réduction de la pauvreté mais n'a pas été observé dans le cadre de l'évaluation des expérimentations. Pour reprendre les trois différents types de justification des nouveautés instrumentales développés par P. Lascoumes et P. Le Galès (2005) :

- L'expérimentation se veut un « geste politique » visant à produire un effet symbolique de rupture avec les dispositifs antérieurs et témoin de la compétence des gouvernants. Dans le cas du RSA on n'impose pas un dispositif, on propose aux Conseils Généraux de le tester et de le construire ensemble.
- L'évaluation de l'expérimentation traduit une « recherche d'efficacité » pour apporter une solution rationnelle à l'échec d'instruments antérieurs : on cherche à vérifier, par une

²⁹ Les expérimentations et les évaluations d'impact ont finalement apporté relativement peu d'enseignements sur l'efficacité du mécanisme d'incitation à l'emploi du RSA car les résultats sont non significatifs notamment du fait des biais d'analyse considérables (Allègre, 2010).

³⁰ Deuxième séance du jeudi 25 septembre 2008.

³¹ Le projet de loi sur le RSA a été déposé le 3 septembre 2008 et déclaré urgent par le gouvernement. Le débat devant l'Assemblée nationale s'est déroulé en quatre jours, devant le Sénat en trois jours. Après le passage devant la commission mixte paritaire, le vote a été acquis le 25 novembre 2008 à l'Assemblée nationale, puis le 27 novembre 2008 devant le Sénat.

³² Si le rapport d'évaluation se base sur des données quantitatives et qualitatives sur la mise en place du dispositif expérimental, ce sont les résultats de l'incitation financière à la reprise d'emploi qui ont été retenus dans le discours politique.

MEE, si le dispositif testé est efficace pour répondre à un problème, s'il est acceptable et opérationnel. C'est pour cela qu'on s'intéresse en particulier à l'incitation financière à la reprise d'emploi du RSA.

- Le recours à l'évaluation se veut « porteur de valeurs » introduisant un enrichissement de l'action publique : on élabore un Comité d'évaluation de l'expérimentation constitué de spécialistes indépendants (chercheurs, évaluateurs, personnalités qualifiées) qui vont juger scientifiquement et empiriquement de la pertinence du dispositif et de sa théorie d'action pour apporter des preuves rationnelles.

Ces différents types d'argumentaire sur l'expérimentation et son évaluation se retrouvent assez clairement dans le discours de M. Hirsch défendant la généralisation du RSA. Ils s'inscrivent dans une perspective de rationalisation et de dépolitisation de l'action publique.

Conclusion

Nous avons ici analysé la configuration du lancement d'évaluation en contexte expérimental, sa mise en pratique négociée par les acteurs, ainsi que ses usages politiques au travers des idées, des intérêts et des institutions qui les caractérisent. Cela nous apporte un éclairage sur le rôle joué par l'évaluation dans l'action publique. Dans le cas que nous avons observé, la difficulté de réformes des politiques sociales amène certains acteurs politiques à déployer l'expérimentation et l'évaluation comme nouvelles techniques de gouvernement. Leur rôle est négocié par les acteurs impliqués dans l'optique d'agréger leurs intérêts divergents et de produire un consensus permettant de formaliser et de matérialiser l'action publique. L'expérimentation, l'évaluation et la MEE, comme instruments d'action publique, sont imprégnées d'enjeux et de contraintes politiques dans leur modélisation (choix des publics cibles, forme du dispositif, effet évalué, etc.), dans leur mise en œuvre (temps laissé à l'expérimentation, innovations des acteurs...) comme dans leurs usages. Les choix méthodologiques et techniques peuvent comporter des enjeux politiques et être investis comme tels, induisant ainsi des représentations du social et une problématisation particulière. L'évaluation en contexte expérimental peut stratégiquement être investie par les acteurs politiques qui voient en elle un moyen de fournir des preuves rationnelles de l'efficacité du dispositif expérimenté qu'il entend généraliser. L'évaluation vient alors produire de la connaissance pour légitimer l'acceptabilité sociale du dispositif (convergence cognitive), apporter des données factuelles légitimant son opérationnalité (système d'action concret, viabilité économique, mesure des changements à mettre en œuvre, procédures, gestion, « bonnes pratiques », etc.), ainsi que son efficacité. Plus généralement, l'évaluation d'expérimentation vise à rendre compte de l'applicabilité d'un dispositif auprès des parties prenantes, des parlementaires et de l'opinion publique. Elle légitime par les *outputs* le dispositif, son mode de production mais aussi les acteurs qui la mettent en œuvre. Le recours à l'expérimentation et à son évaluation apportent des formes de rationalité à l'action publique, il modifie le mode d'élaboration et de légitimation des politiques publiques. Cette rationalisation et technicisation de l'action publique et leur apparente « neutralité » peuvent toutefois être orientées par le politique et contribuer à dépolitiser les débats éminemment politiques. Cela peut passer par l'orientation des discussions autour de ce que tente de mesurer une MEE, ou l'instrumentalisation de la démarche expérimentale, de l'évaluation

et les résultats. Dans cette perspective l'expérimentation sociale et son évaluation peuvent être utilisées plus comme une étape de la généralisation d'un dispositif (finalisation, réajustement), favorisant stratégiquement sa mise à l'agenda et son vote (légitimité produite par l'évaluation), que comme un réel questionnement autour de sa pertinence pour répondre à un problème public. L'instrumentation d'expérimentation, d'évaluation et de MEE ainsi que leur mise en œuvre et leurs usages ne sont donc pas neutres, leur mode de fonctionnement et leur interaction sont complexes. Il convient de s'interroger au cas par cas sur les raisons de leur utilisation et sur les objectifs qu'ils poursuivent.

L'expérimentation et son effet performatif pourraient se révéler une nécessité pour produire des politiques sociales, compte tenu de leur spécificité et des débats qu'elles génèrent³³. Les expérimentations du RSA puis les expérimentations du Fond d'Expérimentation pour la Jeunesse semblent constituer un levier de développement d'une culture de l'expérimentation sociale en France, instituant également une place centrale à l'évaluation. Cependant, comme le montre cet article, si les expérimentations du RSA ont été une grande première en France, elles n'en ont pas moins constitué une illustration de la manière dont une démarche expérimentale et son évaluation peuvent être instrumentalisées par le politique.

L'émergence de l'expérimentation comme outil socio-technique de gouvernement s'insère aujourd'hui dans l'environnement politico-administratif, modifiant la manière d'élaborer, de conduire et de légitimer l'action publique. Il vient d'une certaine manière renégocier le rôle, la pratique et les usages de l'évaluation dans la conduite de l'action publique. Reste à voir dans quelle mesure la routinisation d'évaluations d'expérimentation sociales et la mobilisation de la MEE viennent jouer sur l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques en France.

³³ Politiques controversées, besoins croissants en période de crise, forte nécessité de légitimation, complexité de pilotage du fait de la fragmentation territoriale des interventions et de l'enchevêtrement des hiérarchies et des compétences.

Bibliographie

- AKIRCH M., CALLON M., LATOUR B., (2006). *Sociologie de la traduction : textes fondateurs*. Presses de l'École des Mines, Paris.
- ALLÈGRE G., (2008). L'expérimentation sociale des incitations financières à l'emploi : questions méthodologiques et leçons des expériences nord-américaines. *Document de travail OFCE* 22, 37.
- ALLÈGRE G., (2010). L'expérimentation du revenu de solidarité active entre objectifs scientifiques et politiques. *Revue de l'OFCE* 113, 59-90.
- ANGOTTI M., (2010). Revenu de solidarité active : quelle nouvelle donne sociale? *Esprit* mars-avril, 68-76.
- AVENEL C., (2009a). L'accompagnement social des bénéficiaires du RSA au titre de l'API Évaluation des expérimentations conduites par les CAF *Dossier d'étude* 117.
- AVENEL C., (2009b). Les enjeux de l'évaluation des expérimentations du revenu de solidarité active. *Informations sociales* 150 (6), 80-96.
- BARBIER J.-C., (2002a). Une « europe sociale » normative et procédurale : le cas de la stratégie coordonnée pour l'emploi. *Sociétés contemporaines* 47 (3), 11-36.
- BARBIER J.-C., (2002b). Peut-on parler d'« activation » de la protection sociale en Europe? *Revue française de science politique* 43 (2), 307-332.
- BARBIER J.-C., (2008). Pour un bilan du workfare et de l'activation de la protection sociale. *La vie des idées*, 1-20.
- BARBIER J.-C., (2011). L'expérimentation du Revenu de solidarité active (RSA) en France (2007-2009). *Cahiers de la SFE* 6, 52-59.
- BARBIER J.-C., SYLLA N. S., EYDOUX A., (2006). Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi. *Centre d'Études de l'Emploi*.
- BERTHET T., CONTER B., (2011). Les changements d'instruments de la politique de l'emploi en Wallonie et en France. *Travail et emploi* 125, 55-65.
- BORGETTO M., LAFORE R., (2009). *Droit de l'aide et de l'action sociale*, 7^e éd. Montchrestien, Paris.
- BOURDIEU P., (1973). L'opinion publique n'existe pas. *Les temps modernes* 318, 1292-1309.
- BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P., (Eds.). (2010). *Dictionnaire des politiques publiques*, 3^e édition actualisée et augmentée. Presses de Sciences Po, Paris.
- Comité d'évaluation des Expérimentations, (2008). *Rapport d'étape sur l'évaluation des expérimentations du RSA*.
- Comité d'évaluation des Expérimentations, (2009). *Rapport final sur l'évaluation des expérimentations du RSA*.
- Comité National d'évaluation du RSA, (2011). Comité national d'évaluation du RSA, Rapport final.
- CROZIER M., FRIEDBERG E., (1977). *L'acteur et le système*. Le Seuil, Paris.
- DUFLO E., (2007). *Using Randomization in Development Economics Research: a Toolkit. Handbook of Development Economics*. MIT, Cambridge
- DURAN P., MONNIER É., (1992). Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques. *Revue française de science politique* 42 (2), 235-262.
- GOMEL B., MEDA D., (2011). Le RSA, innovation ou réforme technocratique? Premiers enseignements d'une monographie départementale. *Document de Travail du CEE* 152.
- GOMEL B., SERVERIN E., (2009). Expérimenter pour décider? Le RSA en débat. *Document de Travail du CEE* 119.
- GOMEL B., SERVERIN E., (2011). Évaluer l'expérimentation sociale. *Document de Travail du CEE* 143.
- GOMEL B., SERVERIN E., (2012). Le revenu de solidarité active ou l'avènement des droits incitatifs. *Document de Travail du CEE* 154.
- HASSENTEUFEL P., (2011). *Sociologie politique : l'action publique*. Armand Colin, Paris.
- HATCHUEL A., (1998). Comment penser l'action collective? Théorie des mythes rationnels. In R. DAMIEN et A. TOSEL (Eds.), *L'action collective : coordination, conseil, planification*, Presse universitaires de Franche-Comté, Besançon, 177-202.

- Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté, (2008). Livre vert vers un revenu de solidarité active.
- HIRSCH M., (2005). *Au possible, nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale*. La Documentation Française, Paris.
- JONES C. O., (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Wadsworth Publishing, Stamford.
- KINGDON J., (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Little Brown, Boston.
- L'HORTY Y., (2009). Paradoxe de l'évaluation du RSA. *Ceras -revue Projet* 308, 21-29.
- L'HORTY Y., GOUJARD A., (2008). Définition des zones témoins pour l'expérimentation du Revenu de Solidarité Active (RSA) ». *Rapport de recherche CEE* 43., La Documentation française, Paris.
- L'HORTY Y., PETIT P., (2011). L'évaluation aléatoire : un succès qui ne doit rien au hasard. *Laviedesidées.fr* 8.
- L'HORTY Y., PETIT P., DUGET E., (2011). Évaluer l'impact d'un micro-programme social : Une étude de cas expérimentale. *Travail, Emploi et Politiques Publiques* 9.
- LAGROYE J., OFFERLÉ M., (2011). *Sociologie de l'institution*. Belin, Paris.
- LASCOUMES P., LE GALÈS P., (Eds.). (2005). *Gouverner par les instruments. La politisation*. Presses de Sciences Po, Paris.
- LASCOUMES P., LE GALÈS P., (2007). *Sociologie de l'action publique*. Armand Colin, Paris.
- LECA J., (1993). L'évaluation dans la modernisation de l'État. *Politiques et management public* 11 (2), 161-172.
- LONCLE P., MUNIGLIA V., RIVARD T., (2010). Le revenu de solidarité active : changements et continuités institutionnelles en phase d'expérimentation. *Politiques et management public* 27 (2), 35-54.
- MULLER P., (2011). *Les politiques publiques*. PUF, Paris.
- LOWI T., (1964). American Business, Public Policy, Cases Studies and Political Theory. *World Politics* 16 (4), 677-715.
- OKBANI N., (2013a). L'évaluation des expérimentations du RSA : entre légitimation de l'efficacité et usages politiques. *Working paper RT6 (Réseau politiques sociales, protection sociale, solidarité, AFS) accessible sur Hal, n° 2013-1*, 17.
- OKBANI N., (2013b). Les travailleurs pauvres face au RSA activité, un rendez-vous manqué ? *Revue française des affaires sociales* 4, 34-55.
- OKBANI N., (2013c). *Le non-recours au RSA activité : étude exploratoire en Gironde*. Dossier d'études.
- OKBANI N., WARIN P., (2012). Le RSA : où sont les assistés ? In ODENORE (Ed.), *L'envers de la fraude sociale : le scandale du non-recours aux droits sociaux*. La Découverte, Paris, 44-63.
- OLSON M., (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press, Cambridge.
- PALIER B., (1998). La référence au territoire dans les nouvelles politiques sociales. *Politiques et management public* 16 (3), 13-41.
- PALIER B., (2001). Does Europe Matter ? Européanisation et réforme des politiques sociales des pays de l'Union européenne. *Politique européenne* 2 (1), 7-28.
- PALIER B., (2002). *Gouverner la sécurité sociale*. PUF, Paris.
- PALIER B., SUREL Y., (2005). Les « trois I » et l'analyse de l'État en action. *Revue française de science politique* 55 (1), 7-32.
- PERRET B., (2008). *L'évaluation des politiques publiques*. La Découverte, Paris.
- RIGAUDIAT J., (2009). Le revenu de solidarité active : une réforme en faux-semblants. *Esprit* janvier, 110-124.
- ROSANVALLON P., (1995). *La nouvelle question sociale, Repenser l'État-providence*. Seuil, Paris.
- SABATIER P. A., JENKINS-SMITH H., (1993). *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press, Boulder.
- WEBER M., 1919. *Le savant et le politique*, Flammarion, Paris.