Politiques et management public

L'évaluation des politiques sociales aux Etats-Unis : l'exemple des programmes d'intégration à l'emploi pour les allocataires de l'assistance sociale

Sylvie Morel

Résumé

Les programmes américains d'intégration à l'emploi conçus pour les allocataires de l'assistance sociale ont fait l'objet de nombreuses évaluations. Celles-ci étaient souvent basées sur la méthode "expérimentale", dont les particularités sont présentées. Les résultats obtenus grâce à ce type d'évaluations, souvent considéré aux Etats-Unis comme des plus fiables, ont favorisé la formation d'un consensus en faveur du développement de "mesures actives" dans le domaine de l'assistance sociale. Celles-ci semblaient en effet se traduire par des augmentations de gains pour les participants et par des économies budgétaires au chapitre de l'aide sociale. Cependant, elles ne permettaient pas de réduire la pauvreté de façon notable. L'utilisation de la méthode expérimentale soulève de nombreuses critiques, tant sur le plan technique que du point de vue éthique. Des efforts nouveaux doivent être déployés en direction d'autres méthodes d'évaluation, comme les études de processus, afin d'enrichir le champ des pratiques évaluatives américaines.

Citer ce document / Cite this document :

Morel Sylvie. L'évaluation des politiques sociales aux Etats-Unis : l'exemple des programmes d'intégration à l'emploi pour les allocataires de l'assistance sociale. In: Politiques et management public, vol. 14, n° 2, 1996. pp. 33-58;

doi : https://doi.org/10.3406/pomap.1996.2097

https://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_1996_num_14_2_2097

Fichier pdf généré le 22/04/2018

L'EVALUATION DES POLITIQUES SOCIALES AUX ETATS-UNIS : L'EXEMPLE DES PROGRAMMES D'INTEGRATION A L'EMPLOI POUR LES ALLOCATAIRES DE L'ASSISTANCE SOCIALE

Sylvie MOREL*

creative commons
Persée

Résumé

Les programmes américains d'intégration à l'emploi conçus pour les allocataires de l'assistance sociale ont fait l'objet de nombreuses évaluations. Celles-ci étaient souvent basées sur la méthode "expérimentale", dont les particularités sont présentées. Les résultats obtenus grâce à ce type d'évaluations, souvent considéré aux Etats-Unis comme des plus fiables, ont favorisé la formation d'un consensus en faveur du développement de "mesures actives" dans le domaine de l'assistance sociale. Celles-ci semblaient en effet se traduire par des augmentations de gains pour les participants et par des économies budgétaires au chapitre de l'aide sociale. Cependant, elles ne permettaient pas de réduire la pauvreté de façon notable. L'utilisation de la méthode expérimentale soulève de nombreuses critiques, tant sur le plan technique que du point de vue éthique. Des efforts nouveaux doivent être déployés en direction d'autres méthodes d'évaluation, comme les études de processus, afin d'enrichir le champ des pratiques évaluatives américaines.

* SET-METIS, Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne). Cet article a fait l'objet d'une intervention aux XIV^{e} Journées de l'Association d'Economie Sociale, intitulées *Méthodes de l'Evaluation des politiques sociales,* tenues à Lille les 15 et 16 septembre 1994.

Revue POLITIQUES ET MANAGEMENT PUBLIC, Volume 14, n° 2, juin 1996.
© Institut de Management Public - 1996.

Introduction

Les Etats-Unis consacrent des ressources considérables à l'évaluation des politiques sociales. L'intérêt pour l'évaluation de programme[1] s'est particulièrement accrû depuis les années soixante, la Guerre contre la Pauvreté (1964-1974) du Président Johnson ayant joué un rôle clé dans cet essor (Rossi, Freeman, 1993, p. 11). Aujourd'hui, presque tous les programmes sociaux importants font l'objet d'évaluations (Manski, Garfinkel 1992, p. 1). Compte tenu du nombre et de l'ampleur des recherches réalisées à cet égard, on peut parler de l'existence, dans ce pays, d'une véritable "industrie de l'évaluation".

Nous nous intéresserons à la question de l'évaluation des politiques sociales à partir du cas des programmes d'intégration à l'emploi conçus pour les allocataires de l'assistance sociale. Ces programmes permettent d'illustrer l'une des spécificités de l'approche américaine en matière d'évaluation des politiques sociales : l'utilisation de la méthode expérimentale. En effet, «parmi les pays industrialisés, ce sont les Etats-Unis qui ont poussé le plus loin la mise au point de méthodes formelles de recherche expérimentales et leur application aux programmes sociaux» (Nathan, 1991, p. 29). Notre article se divise en quatre parties. Nous effectuons, tout d'abord, une brève description du contexte de ces mesures d'intégration à l'emploi liées aux politiques assistancielles (section 1). Nous présentons ensuite la méthodologie de l'approche expérimentale (section 2). Troisièmement, nous identifions les principaux résultats que les études d'évaluation ont permis de dégager (section 3) pour finalement nous pencher sur quelques unes des critiques qu'elles ont suscitées (section 4).

Les programmes d'intégration à l'emploi pour les allocataires de l'*Aid to Families with Dependent Children (AFDC)*

Au tournant des années soixante-dix, les Etats-Unis ont modifié la conduite de leurs programmes d'assistance sociale[2]. Cette réorientation a pris la forme des politiques de *workfare*, néologisme né de la contraction des termes "work" et "welfare". Ces politiques se réfèrent aux obligations de travail imposées aux allocataires du principal programme d'assistance sociale américain, soit le *Aid to Families with Dependent Children (AFDC).* Depuis cette période ont été mis en place différents programmes d'intégration à l'emploi pour les responsables de familles monoparentales, qui composent la population cible bénéficiant de l'AFDC. Ceux-ci sont tenus d'y participer en échange de l'aide publique qui leur est versée.

---

1 A la différence de la France, où l'on parle généralement d'évaluation des *politiques publiques*, l'expression consacrée dans la terminologie anglo-saxonne est *l'évaluation de programme*. Le terme de programme «désigne, en principe, un ensemble d'actions plus limité et, surtout, défini plus précisément dans ses moyens et ses objectifs opérationnels» (Perret 1993, p. 227).

2 Dans le cadre de ce texte, le terme d'assistance sociale (ou d'aide sociale) désigne les programmes dont le but premier est la lutte contre la pauvreté. Ceux-ci remplissent leur rôle palliatif de *soutien du revenu* par l'octroi d'allocations différentielles, financées par le budget de l'Etat et généralement versées sans limitation de durée. Selon cette définition, le programme de "welfare" américain *Aid to Families with Dependent Children (AFDC),* tout comme le programme de *Revenu minimum d'insertion (RMI)* français, entrent dans la catégorie des programmes d'assistance. On oppose généralement les programmes d'assistance aux programmes d'assurance qui, différemment des premiers, ont une fonction de *remplacement du revenu*. Les prestations sont alors proportionnelles aux salaires antérieurs, financées par les contributions des employeurs et des employés et la période d'indemnisation est limitée.

Le premier jalon en matière de politique de workfare était le *Work Incentive Program (WIN),* devenu obligatoire en 1971. Tous les allocataires "aptes au travail" âgés de 16 ans et plus, à l'exception de ceux qui avaient des enfants de moins de six ans, devaient s'inscrire au programme WIN sous peine de perdre, en totalité ou en partie, leur allocation. En 1981, une autre étape a été franchie avec l'adoption de l'*Omnibus Budget Reconciliation Act (OBRA).* Cette loi accroissait le pouvoir de contrainte des Etats en leur permettant, pour la première fois, d'imposer à leurs allocataires l'expérience de travail non rémunérée. Les Etats pouvaient ainsi intégrer, parmi les mesures de leurs programmes, les *Community Work Experience Program (CWEP),* en vertu desquels les allocataires devaient, chaque mois, travailler durant un nombre d'heures égal au montant de l'allocation familiale AFDC divisée par le niveau du salaire minimum fédéral ou de l'Etat (suivant celui qui était le plus élevé). Suite à l'OBRA, durant la décennie des années quatre-vingt, de nombreux programmes d'intégration à l'emploi ont été mis en place.

En 1988, une réforme fédérale d'envergure a été adoptée avec le *Family Support Act (FSA).* Cette loi obligeait, pour la première fois, les Etats à adopter des programmes d'intégration à l'emploi pour les allocataires de l'AFDC[1]. Le FSA introduisait un nouveau programme, plus complexe que les programmes précédents, le *Job Opportunities and Basic Skills Training (JOBS).* Celui-ci comprenait un ensemble d'activités préparatoires à l'emploi, dont des mesures d'éducation et de recherche d'emploi. Selon la loi, les Etats étaient tenus d'inscrire au programme JOBS les allocataires dont l'enfant le plus jeune était âgé d'au moins trois ans (un an si l'Etat en faisait la demande). Au moins 20 % de ceux-ci devaient être inscrits à l'une ou l'autre des activités du programme JOBS en 1995. La loi identifiait aussi des groupes-cibles, comprenant notamment les allocataires dépendant de l'aide sociale depuis une longue période, et stipulait que certains services, comme les services de garde d'enfants, devaient être offerts aux allocataires participant aux programmes[2].

---

1 Depuis 1961, le Congrès permettait aux Etats d'offrir des allocations aux familles bi-parentales dans lesquelles le parent reconnu comme le "principal gagne-pain" était en chômage. Le programme a ainsi été étendu sous l'appellation de AFDC-UP. Les obligations de participation aux programmes de retour à l'emploi du FSA s'appliquent aussi aux allocataires de ce dernier programme.

2 Bien que le FSA demeure la dernière réforme en date, plusieurs développements sont venus marquer, depuis 1994, les débats sur l'AFDC. Le premier d'entre eux a été la présentation d'un projet de réforme, le 14 juin 1994, par le Président Clinton. Un projet de loi très complexe, appelé le *Work and Responsibility Act,* prévoyait d'augmenter les fonds alloués au programme JOBS et de transformer l'AFDC en programme à durée déterminée de deux ans. À l'issue de ces deux années, les allocataires devaient avoir trouvé un emploi. Ceux et celles qui n'y étaient pas parvenus pouvaient être employés dans des entreprises subventionnées par le gouvernement fédéral ou, en dernier ressort, dans le secteur public. Suite à la victoire des Républicains aux élections législatives de novembre 1994, cette réforme n'est plus à l'ordre du jour. Durant la campagne électorale, une plate-forme de propositions, connue sous l'appellation *"Contrat avec l'Amérique" (Contract with America),* avait été endossée par une majorité des candidats Républicains à la Chambre des Représentants, comprenant notamment des propositions précises concernant une future réforme de l'AFDC. Celles-ci ont donné lieu à divers projets de loi. En 1995, les deux Chambres du Congrès ont adopté séparément deux projets de réforme, reformulés ensuite en une proposition de compromis. Celle-ci a fait l'objet d'un veto du président Clinton en janvier 1996. Les options défendues par les Républicains, qui sont de nouveau débatttues, sont radicales. Elles prévoient une refonte complète du système de l'aide sociale tel qu'il existe depuis sa création, il y a 60 ans ; l'AFDC disparaîtrait sous sa forme actuelle et les budgets transférés aux Etats seraient plafonnés ; la distribution de l'assistance serait fonction de la capacité de payer de ceux-ci ; la durée de l'aide serait limitée, sans soutien ultérieur de l'Etat

Les programmes d'intégration à l'emploi pour les allocataires de l'AFDC ont donné lieu à des évaluations d'envergure. Ces recherches ont eu trois conséquences majeures : elles ont apporté une meilleure connaissance des programmes appliqués dans les différents Etats, elles ont produit des résultats jugés fiables concernant l'impact de ces derniers et, enfin, elles ont influencé la conception des programmes et l'évolution de la législation fédérale et des Etats dans ce domaine. Les évaluations les plus importantes avaient pour point commun d'être basées sur la méthode expérimentale.

La méthode expérimentale

C'est principalement à la Manpower Demonstration Research Corporation (MDRC), société sans but lucratif new-yorkaise organisant et dirigeant des études sur la main-d'œuvre, que les évaluations des programmes d'intégration à l'emploi ont été confiées[1]. La MDRC a mené en effet, dans les années quatre-vingt, une série d'évaluations des expérimentations conduites par les Etats. De plus, à la fin de 1989, elle s'est vu octroyer, par le Health and Human Services Department (HHS)[2], un contrat de huit ans afin d'évaluer le programme JOBS, la pièce maîtresse de la réforme de 1988 (Gueron, Pauly, 1991, p. xii).

Parmi les différentes procédures d'évaluation existantes[3], la MDRC a choisi d'utiliser la méthode de la "sélection aléatoire", que l'on appelle aussi l'"expérimentation sociale contrôlée". Selon celle-ci, un groupe expérimental et un groupe-témoin, recevant un traitement différent, sont constitués de façon aléatoire. Cette méthode d'évaluation est de plus en plus couramment utilisée parce qu'elle permet d'éviter les lacunes principales des méthodes non expérimentales : «(...) un consensus se fait jour à l'heure actuelle pour considérer que les résultats des études non-expérimentales ont une faible validité et que la sélection aléatoire devrait être désormais la condition sine qua non de l'évaluation» (Sawhill, 1988, p. 1094)[4].

Les évaluations de la MDRC sont des études d'impact[5], c'est-à-dire qu'elles tentent d'évaluer «si et dans quelle mesure un programme produit des changements allant

---

pour les personnes sans emploi ; les programmes de workfare seraient beaucoup plus sévères. Cette réforme serait d'une dureté sans précédent dans l'histoire américaine.

1 Durant les années soixante et jusqu'au début des années soixante-dix, l'évaluation était du ressort des universitaires spécialisés en sciences sociales, en collaboration avec des membres de la profession naissante de l'évaluation. Par la suite, l'évaluation de programme est, de façon croissante, devenue le domaine d'action de grandes firmes privées (Manski, Garfinkel, 1992, p. 2). Parmi ces instituts de recherche privés, on compte la MDRC, la Mathematica Policy Research, Lewin/ICF et Abt Associates.

2 Le HHS est le ministère responsable, au niveau fédéral, du programme AFDC.

3 Voir à ce sujet : Rossi, Freeman, 1993 ; OCDE 1991.

4 «(...) a consensus now seems to be emerging that nonexperimental results have little validity and that random assignment should be the sine qua non of future evaluation».

5 P. H. Rossi et H. E. Freeman (1993) distinguent trois grands types d'évaluations : celles qui portent sur la conception et la structuration des programmes, celles qui s'attachent à leur mise en œuvre (souvent appelées "études de processus") et, enfin, les évaluations de l'efficacité et de l'efficience des programmes, catégorie dans laquelle se rangent les études d'impact.

dans le sens désiré par rapport à un groupe cible» (Rossi, Freeman, 1993, p. 2). Pour mener à bien ce type d'évaluations, l'évaluateur doit pouvoir disposer d'un plan de collecte des données lui permettant de démontrer que les changements observés sont bien le résultat du programme évalué et non pas celui d'autres facteurs. Il existe ainsi une distinction essentielle entre les résultats bruts que sont l'*ensemble* des changements enregistrés dans la mesure des résultats d'un programme, et les résultats nets :

(...) les renseignements dont disposent normalement les administrateurs de programmes concernent les personnes qui participent au programme et leur expérience - par exemple, si elles retournent au travail ou quittent l'aide sociale. Il s'agit là de résultats bruts qui viennent toujours surévaluer le succès des programmes, car ils prennent en compte toutes les améliorations de situation. Ils ne permettent pas d'identifier dans quelle mesure ces améliorations sont le résultat direct du programme, ou si elles ne font pas plutôt partie de la dynamique normale de l'aide sociale en vertu de laquelle il y a toujours des gens qui, de leur propre gré, viennent s'ajouter à l'aide sociale alors que d'autres s'en retirent (Long , 1994, pp. 2-3).

Les études d'impact ont donc pour objectif de dégager les *effets nets* des programmes, soit le résultat des interventions, après extirpation de l'influence des autres variables (Rossi, Freeman, 1993, p. 214). L'exercice permettant d'identifier ces effets nets consiste alors à former un groupe-témoin (control group), représentant une situation où il y a absence d'intervention. Ce groupe-témoin peut être formé de personnes ne participant pas au programme. Il peut s'agir aussi du groupe des participants que l'on compare à lui-même (contrôle réflexif). On peut enfin recourir aux «normes établies au sujet des changements typiques au sein de la population cible» (contrôle générique) (Rossi, Freeman, 1993, pp. 240-241). Au lieu de prendre en compte le résultat brut du programme, on ne retiendra que son *effet additionnel* en retranchant des résultats atteints par le groupe des participants ceux du groupe-témoin. Ainsi, la constitution d'un groupe de référence permet-elle d'isoler les effets imputables au programme considéré.

La méthode expérimentale est ainsi considérée comme la façon la plus fiable de constituer un groupe de référence. Le type de groupe-témoin sur lequel elle s'appuie est formé par un groupe de non-participants, un groupe de personnes ne bénéficiant pas du programme ou faisant l'objet d'un traitement différent. Mais cette méthode a ceci de plus que l'assignation des personnes au groupe expérimental (le groupe des personnes qui bénéficient du programme) et au groupe-témoin s'effectue sur une *base aléatoire*. L'"assignation aléatoire" permet d'échapper aux distorsions découlant des autres procédés de sélection et, de la sorte, d'obtenir des estimés directs valides.

Ainsi, l'"assignation aléatoire" permet d'éviter les biais provenant de la participation volontaire aux programmes. Les personnes choisissant volontairement de participer aux programmes sont souvent celles qui sont les plus susceptibles d'améliorer leur situation, qu'elles bénéficient ou non de mesures d'aide. Des caractéristiques non observables des participants, comme certaines prédispositions individuelles, peuvent

conduire à des biais de sélection. Le degré de motivation à participer à un programme en est un exemple. Si des personnes se portent volontaires, on peut raisonnablement penser qu'elles sont plus motivées que celles qui forment le groupe des non-participants auquel elles sont ensuite comparées. La comparaison est donc biaisée par le fait que de meilleurs résultats ne sont pas dus au programme mais à cette différence de motivation entre les membres des deux groupes. Les habiletés personnelles sont un autre exemple de biais de sélection. Les personnes qui ont un meilleur bagage intellectuel sont plus facilement informées de l'existence d'un programme et ont, par conséquent, une plus grande propension à y participer. Dans la mesure où le degré de motivation et le niveau de scolarité influencent positivement les revenus, il est fort probable que les gains des participants soient plus élevés que ceux des non-participants et qu'ils puissent s'observer même en l'absence de toute intervention. En somme, «les mêmes facteurs qui conduisent à l'auto-sélection à un programme par certains participants peuvent aussi expliquer l'amélioration ultérieure (de leur situation), changement qui, à tort, peut facilement être imputé au programme» (Rossi, Freeman, 1993, p. 219). La répartition des personnes au hasard dans le groupe expérimental et le groupe-témoin permet de faire en sorte que les personnes participant au programme ne diffèrent pas systématiquement ou de façon non-mesurable des membres du groupe-témoin. La comparabilité entre les deux groupes se rapproche ainsi le plus possible du niveau idéal puisque, sauf pour ce qui est de la participation au programme évalué, ces derniers sont homogènes.

La méthode expérimentale est habituellement réservée aux programmes "à couverture limitée" (partial-coverage programs). Il s'agit des programmes qui sont implantés à titre d'expériences pilotes ou de ceux qui, pour une raison ou une autre, ne concernent, dans les faits, qu'une faible proportion des personnes normalement admissibles (Rossi, Freeman, 1993, p. 263). Il est plus facile, dans le cas d'initiatives destinées à un bassin restreint d'un groupe cible, de constituer un groupe-témoin à qui sont refusés les services. La méthode expérimentale se justifie ainsi plus facilement dans le cadre de ce que R. Nathan (1991) appelle les "études de démonstration", soit les évaluations d'expériences pilotes[1], courantes aux Etats-Unis. L'adoption de lois établissant un programme cadre est en effet souvent précédée, dans ce pays, de la réalisation de projets expérimentaux.

La première série d'évaluations des programmes d'intégration à l'emploi réalisées par la MDRC durant les années quatre-vingt était, en fait, des études de démonstration que la firme avait choisi de concevoir selon le modèle expérimental. Comme le précise J. Gueron (1987, p. 20), dans 8 Etats, «la recherche a été structurée de manière à prévenir l'objection majeure soulevée par rapport à plusieurs évaluations précédentes, à l'effet que les groupes-témoins ne reproduisaient pas correctement le

---

1 R. Nathan (1991, p. 23) établit comme suit la différence entre les "études de démonstration" et les "études d'évaluation" : les premières «servent à expérimenter des *idées nouvelles* susceptibles de constituer le point de départ d'une réforme de l'action des pouvoirs publics ou de l'adoption de politiques nouvelles». Les secondes «sont réalisées, en revanche, pour apprécier l'incidence de programmes publics *existants, en cours d'application,* une fois qu'ils ont été formellement adoptés».

comportement des participants ou qu'il n'y avait pas du tout de groupes-témoins». Ainsi y a-t-il eu assignation aléatoire de plus de 38 000 personnes à différents groupes, les unes participant au programme (ou à différentes versions du programme), les autres se voyant intégrées à un groupe-témoin, n'ayant aucun accès ou un accès limité aux services (Gueron, 1991, p. 196). La fiabilité des conclusions des évaluations conduites par la MDRC découle de cette procédure :

Il est très rare de pouvoir réaliser une évaluation comportant un tel degré de fiabililité. En fait, jamais encore une partie substantielle du système d'emploi et de formation national n'avait été évaluée à cette échelle, au moyen d'une méthodologie "expérimentale", basée sur la sélection aléatoire (Gueron, 1987, p. 20)[1].

Ces travaux ont compté pour beaucoup dans la formation d'un certain consensus en faveur du développement de "mesures actives" destinées aux allocataires de l'AFDC : les évaluations ayant montré «que les programmes (d'intégration à l'emploi) (...) se traduisaient par des augmentations de gains et présentaient un bon rapport coût-efficacité, conservateurs et libéraux se sont accordés à (en) reconnaître l'intérêt» (Gueron, 1991, p. 195). Les études de la MDRC ont eu un impact considérable, d'ailleurs largement reconnu. Leurs résultats se sont directement répercutés sur la conception du FSA de 1988. C'est ce dont témoigne Erica B. Baum (1991, p. 603), recrutée par le Sénateur Daniel Patrick Moynihan, principal artisan de la réforme au Congrès, afin de rédiger le projet de loi : «les obligations contenues dans la législation relatives à l'éducation, à la formation et au travail ont été substantiellement influencées par les évaluations des programmes d'intégration à l'emploi réalisées par la Manpower Demonstration Research Corporation». E. B. Baum, pour qui l'entrée de la MDRC dans l'évaluation de ces programmes a marqué "un tournant historique", indique que les choix consistant, par exemple, à privilégier des groupes-cibles ou à laisser une plus grande flexibilité aux Etats, qui ont été finalement retenus dans la loi de 1988, ont été argumentés au moyen des évaluations de la MDRC, "non contestables d'un point de vue méthodologique"[2]. La crédibilité de ces dernières découlait de la rigueur de la méthodologie employée (Baum, 1991, p. 613).

Les études de la MDRC ont eu un effet de rétroaction sur la loi de 1988 à un autre point de vue. Dans la loi instaurant le FSA, tout projet expérimental proposé par un Etat doit s'accompagner d'un plan d'évaluation visant à en mesurer l'impact. La loi va cependant plus loin en précisant que le mode de collecte des données compris dans ces plans d'évaluation doit obéir aux techniques de la sélection aléatoire : «Un projet de démonstration mené suivant ce sous-paragraphe devra utiliser un groupe expérimental et un groupe-témoin composés d'un échantillon aléatoire de participants

---

1 «It is very rare to be able to conduct an evaluation with this degree of reliability. In fact, never before has a major part of the nation's employment and training system been assessed on this scale, using an "experimental" methodology based on random assignment».

2 Elle précise toutefois que, dans le processus d'élaboration de la loi, ce sont les choix politiques qui sont restés prédominants : «En dernière analyse, aucune masse de données empiriques ou d'analyse politique ne peut prendre la place des considérations politiques. Les dispositions clés du programme JOBS furent développées, débattues et votées par des acteurs politiques» (Baum, 1991, p. 613).

au programme»[1]. Les études de la MDRC ont donc consolidé, non seulement le champ des pratiques d'évaluation, mais surtout l'utilisation de l'approche expérimentale.

Précisons enfin que le contexte politique spécifique aux Etats-Unis explique aussi que l'on se soit tourné vers cette méthodologie d'évaluation. J. M. Gueron affirme ainsi que la sélection aléatoire était la seule manière d'assurer aux études une réelle crédibilité et une large adhésion auprès des décideurs publics et de la population en général. Aux Etats-Unis, le législateur a besoin de données inattaquables «parce qu'il est jugé indispensable, d'un point de vue politique, de justifier les dépenses consacrées aux programmes en faveur de la main-d'œuvre» (Gueron, 1991, p. 197) :

Compte tenu de l'aversion des Américains pour l'impôt, des pressions se sont toujours exercées pour savoir ce qu'il en est vraiment (de l'efficacité des programmes). Pour le public américain, les programmes en faveur de la main-d'œuvre ne constituent pas un droit, mais représentent un investissement qui doit se traduire par un résultat mesurable, à la fois pour les personnes qui en bénéficient et pour les contribuables qui les financent (Gueron, 1991, p. 192).

Les principaux résultats

La première grande phase d'évaluation de la MDRC s'est échelonnée sur une période de cinq ans, soit de 1982 à 1988. Elle a permis d'examiner les programmes d'intégration à l'emploi mis en place avant l'introduction du FSA et du programme JOBS. Les évaluations ont été menées à une large échelle dans huit Etats alors que dans trois autres Etats, on a réalisé des études à portée plus réduite (Gueron, 1987). L'objectif était de tenter de savoir comment, au delà des textes législatifs et des intentions du gouvernement fédéral qui venait d'adopter l'OBRA, les Etats avaient choisi de concevoir leurs programmes[2].

Les programmes à évaluer ont été sélectionnés de manière à offrir un échantillon représentatif de la diversité de la réalité nationale (Gueron, 1987, p. 14), c'est-à-dire qui puisse rendre compte des différences dans le contexte local (marché du travail, caractéristiques de la population allocataire, réseau communautaire, etc.), dans les arrangements administratifs ou dans le montant de l'allocation de l'AFDC[3]. Ainsi, tant des agglomérations urbaines importantes (San Diego, Baltimore, Chicago) que des

---

1 Loi Publique 100-485, 13 octobre 1988, Section 203 ; rapporté dans Manski, Garfinkel, 1992, p. 1.

2 L'OBRA donnait une plus grande flexibilité aux Etats dans la conception de leurs programmes.

3 Dans les Etats participants, le niveau de l'allocation variait, pour un ménage de trois personnes, en 1982, de 140 dollars par mois en Arkansas à 526 dollars en Californie (Gueron, 1987, p. 17). Le système d'aide sociale américain est très diversifié. Selon certains, ceci en est même un trait distinctif, n'ayant d'équivalent dans aucune autre économie industrielle (Gramlich, 1989, p. 193). En janvier 1992, le montant maximum mensuel versé pour une famille monoparentale comprenant deux enfants était de 120 dollars au Mississipi et de 663 dollars en Californie (Lav et al. ,1993, p. 13). Pour le même type de famille, le montant combiné de l'allocation AFDC et des bons d'alimentation atteignait, toujours en janvier 1992, 412 dollars au Mississipi et 850 dollars en Californie ; Robin Toner (1992), "Politics of Welfare : Focusing on the Problems", *New York Times*, July 5, p. 16.

zones rurales faisaient partie des sites retenus. Les évaluations les plus souvent citées sont celles qui portent sur des programmes couvrant une population large (broad-coverage programs)[1]. Il s'agit des sept grandes évaluations des programmes de l'Arkansas, de Baltimore, du comté de Cook, de la Virginie, de la Virginie de l'Ouest, et de deux programmes à San Diego (San Diego I et San Diego's Saturation Work Initiative Model (SWIM)). Compte tenu de leur ampleur, ces études peuvent donner un aperçu des problèmes de mise en œuvre auxquels seront confrontés les Etats dans l'application du programme JOBS (Gueron, Pauly, 1991, p. 82).

Le premier effet des études d'évaluation a été d'améliorer la connaissance des programmes existants. Ainsi, on a observé de nombreuses différences entre les initiatives adoptées par les Etats. Ces différences proviennent notamment du fait que les buts recherchés, lors de la mise en place des programmes, n'étaient pas les mêmes : dans quatre cas (Arkansas, Cook County, Virginie, San Diego I), on visait le placement en emploi, dans le cas de San Diego SWIM, en plus de ce dernier objectif, on cherchait aussi à maximiser la participation au programme, dans celui de Baltimore, on poursuivait plutôt un objectif de long terme, soit celui d'accroître la sécurité économique des participants (par l'amélioration de leurs compétences et l'obtention de meilleurs emplois) alors que le programme de Virginie de l'Ouest mettait l'accent sur l'importance de la mise au travail en tant que tel (Gueron, Pauly, 1991, p. 94).

Les programmes variaient aussi au niveau de la population concernée, de la durée et de la nature des obligations ainsi que du coût des programmes. Ainsi, tous les Etats ne ciblaient pas leurs interventions sur la même population d'allocataires : dans la plupart des programmes, on utilisait le critère d'âge de la loi fédérale pour les programmes WIN. Les participants étaient donc composés des candidats et des allocataires ayant des enfants de six ans ou plus ainsi que la population de l'AFDC-UP. L'Arkansas étendait l'application de son programme aux mères d'enfants plus jeunes (3 ans et plus) et le programme de San Diego I limitait la participation à la catégorie des candidats (et non aux allocataires) à l'AFDC[2]. Même si les sept programmes étaient obligatoires, c'est-à-dire que les personnes refusant de se plier à leurs exigences risquaient de perdre une partie de leur allocation, la durée de l'obligation de participation aux programmes différait : limitée à un maximum de quatre ou cinq mois dans cinq cas, l'obligation s'appliquait aussi longtemps que les allocataires touchaient l'aide sociale dans deux programmes (Virginie de l'Ouest et San Diego I).

---

1 Ceux-ci sont destinés à une proportion importante des allocataires admissibles, offrent un large éventail d'activités et, de plus, sont évalués en incluant les tâches administratives (l'admission, le pilotage des dossiers, la radiation du programme, etc.). Ces programmes sont presque tous obligatoires, c'est-à-dire que les allocataires sont tenus, à des degrés divers, d'y participer pour avoir droit au montant entier de leur allocation.

2 Les "candidats" (applicants) sont les personnes ayant fait une demande d'aide sociale et dont les cas étaient à l'étude. Les "allocataires" (recipients) sont les personnes qui recevaient des allocations d'aide sociale (Gueron, 1987, p. 46).

Les activités imposées dans le cadre de ces programmes, hormis les cas de Baltimore et de San Diego SWIM, étaient limitées et peu coûteuses. L'activité la plus courante était l'assistance à la recherche d'emploi, organisée sur une base individuelle ou en groupe, et requérant de faibles dépenses. Celle-ci était quelquefois suivie de l'imposition d'une obligation de travail. On peut donc dire que les Etats avaient choisi d'appliquer «une obligation de *participation* plutôt qu'une stricte obligation de *travail*» (Gueron, Pauly, 1991, p. 97). Le cas de la Virginie de l'Ouest tranchait nettement avec les autres expériences car on y avait mis en place un programme où les allocataires étaient tenus de travailler en échange de leur prestation[1]. La formule utilisée était la plus rigide, soit celle des programmes CWEP : le nombre d'heures de travail était fixé en divisant le montant de l'allocation de l'AFDC par celui du salaire minimum et l'obligation de travail était de durée illimitée.

La deuxième utilité des études d'évaluation a été de fournir des estimations quant à certains effets nets des programmes[2]. On s'est particulièrement attaché à évaluer les gains retirés par les participants en termes de revenus et d'emploi et les économies réalisées sur le budget de l'aide sociale. Globalement, on considère que les résultats permettent à la fois l'"optimisme" et la "prudence" :

Ils montrent que ces programmes ont réussi, en général, à faire travailler plus de personnes et à assurer qu'une part plus importante de leurs revenus totaux provenait de leurs propres gains plutôt que des paiements de transfert (...). Ils (les programmes) ont aussi, dans la plupart des cas, réduit les coûts de l'aide sociale, bien que cette diminution de coût ait été plus faible et moins significative que les gains en revenus (Gueron, Pauly, 1991 p. 140)[3].

Ainsi, les programmes d'emploi ont eu un impact faible mais globalement positif. Dans chacun des cas (à l'exception de la Virginie), les revenus annuels moyens des membres du "groupe participant" dépassaient ceux du groupe-témoin. L'écart s'élevait à des montants allant de 268 dollars à 658 dollars (la dernière année de suivi), représentant une hausse s'établissant entre 11 % et 43 %. Cet impact positif s'est vérifié sur l'ensemble de la période, soit durant les trois années d'observation. Les plus fortes augmentations, soit environ 140 dollars par trimestre durant la période d'observation, ont été enregistrées dans le cas de l'expérience de San Diego I (qui combinait la recherche d'emploi et le travail selon la formule CWEP).

---

1 Le programme de workfare de la Virginie de l'Ouest visait avant tout les hommes recevant une aide dans le cadre du programme AFDC-UP alors que, pour les femmes allocataires de l'AFDC, on accordait moins d'importance à ce type d'obligation (Gueron, 1987, p. 19).

2 On se rappellera que les résultats présentés ne traduisent pas l'effet total du programme mais bien seulement son *effet additionnel* par rapport à celui qui est enregistré pour les membres du groupe-témoin.

3 «They show that these programs were generally successful in getting more people to work and in assuring that a greater share of their total income came from their own earnings, rather than public transfers. (...) They also usually reduced welfare costs, although the welfare reductions were smaller and less consistent than the earnings gains».

Les différences de revenus pouvaient provenir de trois sources : un changement du nombre d'allocataires en emploi, du nombre d'heures travaillées ou encore, du niveau de la rémunération. Selon les programmes, l'écart de revenu n'avait pas la même origine. Ainsi, les hausses de revenu provenant des programmes à faible coût, mettant de l'avant les activités de recherche d'emploi, découlaient surtout du taux d'emploi supérieur des allocataires du groupe expérimental et non pas d'une rémunération supérieure des personnes employées (Gueron, Pauly, 1991, p. 148). Inversement, les programmes plus élaborés et plus coûteux, mettant l'accent sur l'éducation ou la formation, paraissaient avoir permis aux allocataires d'avoir accès à des emplois procurant de meilleurs revenus, sans que n'apparaisse de différence au niveau du nombre de personnes employées (Gueron, Pauly, 1991, p. 27).

Dans ce tableau d'ensemble, les expériences du comté de Cook et de la Virginie de l'Ouest représentaient deux exceptions : il s'agissait de deux cas où aucune hausse de revenu ni d'emploi n'étaient observées. Ceci s'expliquerait, dans le premier cas, par l'insuffisance des ressources engagées dans l'opération[1]. Quant à la Virginie de l'Ouest, qui imposait, rappelons-le, le programme CWEP sans limitation de durée, c'est plutôt de la faiblesse de son marché du travail que proviendrait sa piètre performance[2] :

Les résultats obtenus pour la Virginie de l'Ouest démontrent avec force que - en raison des conditions spécifiques dans lesquelles l'expérience s'est déroulée dans cet Etat, c'est-à-dire celles d'un marché du travail chroniquement déprimé dans une zone rurale - (le fait d'obliger les allocataires de l'AFDC qui ne sont pas exemptés (par la loi) à participer (à des programmes de) "workfare" et ce, aussi longtemps qu'ils reçoivent l'aide sociale, n'améliore pas leurs revenus moyens ni n'augmente leur taux d'emploi (CBO, 1987, p. 49)[3].

Cela n'a pas été considéré comme un échec, indique-t-on, dans la mesure où l'objectif principal était de fournir aux participants une expérience de travail utile et non d'accroître leurs revenus ou de réaliser des économies budgétaires[4]. Selon J. M. Gueron et E. Pauly (1991, p. 153), ces deux cas ont cependant le mérite de mettre en évidence l'influence que peuvent avoir le marché du travail et l'accompagnement fourni aux participants sur les résultats des programmes.

Les programmes d'emploi ont eu aussi un effet positif sur les budgets d'aide sociale. Toutefois, les économies budgétaires étaient moins significatives et plus faibles que

---

1 Le programme du comté de Cook était le moins coûteux des programmes étudiés, l'approche était plutôt punitive et l'accompagnement était assez faible.

2 Le taux de chômage y avoisinait les 13 %, ayant même atteint 18 % (Greenberg, Wiseman, 1992, p. 47).

3 «Results for West Virginia provide strong evidence that - under the specific conditions in which the demonstration was operated in that state, which included a chronically depressed labor market in a rural setting - requiring AFDC nonexempt recipients to participate in workfare as long as they remain on welfare does not improve their average earnings or increase their employment rate».

4 Les attentes des concepteurs du programme auraient été fortement influencées par le haut niveau de chômage de la région (Gueron, Pauly, 1991, p. 153).

les augmentations de revenus. Des programmes très différents produisaient des résultats identiques, comme le montraient les cas de l'Arkansas et de la Californie : la proportion de participants qui étaient toujours allocataires de l'AFDC à la toute fin de la période d'observation y avait été réduite, relativement à celle du groupe-témoin, d'environ 7 %. On concluait aussi à l'absence de relation systématique entre l'ampleur des gains en revenus obtenus et l'impact budgétaire. Ainsi, les deux programmes (San Diego SWIM et Baltimore) produisant les hausses de revenus les plus élevées avaient, sur le plan budgétaire, des résultats très différents : ils conduisaient à des économies de dépenses (montants moyens dépensés au titre des allocations de l'AFDC) de, respectivement, 14 % et 1 % supérieures pour le groupe expérimental (la deuxième année d'observation).

Un autre type d'impact a attiré l'attention des observateurs. Il s'agit de la question de la distribution des gains parmi les participantes[1]. Les études ont fait ressortir que l'impact des programmes d'emploi n'était pas réparti également parmi les sous-groupes composant la population des allocataires[2]. Ces résultats remettent en question l'efficacité de certaines pratiques de sélection, dites d'"écrémage", suivant lesquelles on cible les services sur le groupe des allocataires les plus "immédiatement employables". Ils montrent aussi qu'il est essentiel de clarifier les objectifs poursuivis par les programmes.

Contrairement à ce que l'on peut croire, l'impact le plus important a été observé pour les participantes des deux groupes les plus désavantagés. Ainsi, les hausses de revenus les plus élevées et les plus significatives provenant d'une participation aux programmes étaient celles des personnes du groupe "moyennement désavantagé", c'est-à-dire formé par les femmes qui avaient déjà été allocataires de l'aide sociale et qui disposaient d'une faible expérience de travail récente. Mais c'était le groupe "le plus défavorisé", soit celui qui était composé des femmes déjà inscrites à l'aide sociale, parmi lesquelles les allocataires "de longue durée" sans expérience de travail récente, qui permettait de réaliser les plus fortes économies budgétaires. Dans leur cas, toutefois, on n'enregistrait pas, de façon systématique, de gains en termes de revenus. La participation aux programmes n'avait donc pas d'impact réel, ni sur les revenus, ni sur la réduction des coûts de l'aide sociale, pour les personnes considérées comme étant "les plus employables", comme les femmes pour lesquelles il s'agissait d'un premier passage à l'aide sociale ou les allocataires ayant une expérience de travail récente (Gueron, Pauly, 1991, p. 157)[3].

---

1 Les études plus détaillées portaient sur la population des femmes inscrites à l'AFDC.

2 Voir à ce sujet : Friedlander, D. (1988), *Subgroup Impacts And Performance Indicators For Selected Welfare Employment Programs*, New York, MDRC.

3 Ces résultats tiennent directement de la méthode d'évaluation. Par exemple, les taux d'emploi des allocataires les plus employables étaient élevés, mais on ne considère pas que les gains sont nuls puisqu'ils atteignaient des niveaux comparables à ceux des allocataires du groupe-témoin. Inversement, une proportion plus élevée de femmes dans le groupe le plus désavantagé étaient demeurées allocataires de l'aide sociale au terme de leur participation au programme sauf que c'est «leur performance relative par rapport aux mêmes personnes du groupe-témoin qui a été frappante» (Gueron, Pauly, 1991, p. 157).

Les évaluations des années quatre-vingt permettent, selon J. M. Gueron et E. Pauly, de "passer à une autre étape". Elles fournissent en effet une "base solide pour l'action" en permettant de changer de niveau de préoccupations : la question n'est plus de savoir s'il faut ou non mettre en place de tels programmes mais bien dorénavant de savoir comment concevoir ces derniers. Les évaluations font aussi ressortir l'importance de définir des objectifs clairs et laissent penser qu'à ce point de vue, certains arbitrages devront être réalisés dans l'administration du programme JOBS, entre, par exemple, l'objectif de la hausse des revenus des participants et celui de la réalisation d'économies budgétaires. Elles montrent aussi, toujours selon ces auteurs, que des ressources et du temps sont nécessaires pour que les programmes soient appliqués avec succès. Il est préférable cependant d'avoir des attentes modérées face à ces derniers. Ainsi, ces programmes sont insuffisants pour réduire la pauvreté de façon notable :

(...) les résultats invitent aussi à la prudence par rapport à ce que l'on peut attendre de ce type de réforme. Seuls, ces programmes ne sont pas un remède immédiat à la pauvreté ou à la dépendance[1]. Leur impact est modeste, plusieurs personnes restent dépendantes et celles qui quittent l'aide sociale restent souvent pauvres (Gueron, 1990, pp. 94-95)[2].

Des questions-clés, toutefois, demeurent toujours sans réponse. Comme la loi de 1988 introduit un certain nombre d'éléments nouveaux, les évaluations réalisées avant son adoption sont d'une efficacité limitée (Gueron, Pauly, 1991)[3]. On ignore, par exemple, quels seront les effets du ciblage des programmes sur les mères de jeunes enfants, sur les mères adolescentes ou sur les allocataires de "longue durée"[4]. L'accent mis sur l'éducation et la formation dans la loi se soldera-t-il par des retombées intéressantes ? Cette question reste ouverte. Les études ne permettent pas non plus de répondre à la question de l'efficacité relative des approches volontaire et obligatoire (Gueron, Pauly, 1991, p. 243). L'expérience prouve, certes, qu'il «est faisable, sous certaines conditions et à l'échelle à laquelle les programmes ont été appliqués, de lier l'octroi de l'aide sociale à des obligations de participation» (Gueron, 1987, p. 23). Mais l'efficacité de l'obligation de travail est indéterminée. Le cas de la

---

1 Le besoin de "politiques complémentaires" de lutte contre la pauvreté est incontournable, précise-t-on (Gueron, Pauly, 1991, p. 5).

2 «(...) the results also suggest caution in what can be expected from this type of reform. Alone, these programs do not offer an immediate cure for poverty or dependence. Their impacts are modest ; many people remain dependent ; and those who move off from welfare often remain poor».

3 Depuis les toutes premières diffusions des études, la MDRC insiste beaucoup sur la nécessaire prudence avec laquelle il faut manier les résultats des évaluations, ceci surtout par rapport aux extrapolations que plusieurs sont tentés de faire. Ces nombreuses mises en garde, «mettant l'accent sur "ce qu'on ne sait pas"», auraient fortement contribué à asseoir la crédibilité de la MDRC, en lui donnant une réputation d'impartialité (Wiseman, 1991, p. 663).

4 On s'intéresse ici aux effets des mesures sur les allocataires mais aussi à leurs conséquences sur le bien-être de leurs enfants, question dont les études ne se sont, jusqu'à présent, aucunement soucié (Gueron, Pauly, 1991, p. 245).

Virginie de l'Ouest permet enfin de relativiser le rôle des programmes de workfare dans un environnement marqué par un contexte économique morose[1].

La MDRC a engagé une seconde étape d'évaluations à la fin de 1989. Ces études portent sur le programme JOBS, dont l'un des plus complexes est le programme californien *Greater Avenues for Independence (GAIN).* En vigueur depuis 1985, ce programme se distingue par l'importance qui y est accordée aux besoins en éducation[2] dans l'élaboration des "plans d'employabilité individuels" développés pour les participants. L'évaluation du programme GAIN, menée dans 6 des 58 comtés californiens[3], a commencé en 1988. Les résultats les plus récents ont été rendus publics en mai 1993 et sont basés sur un suivi de deux ans de 33 000 allocataires enregistrés au programme (Friedlander, Riccio, Freedman, 1993).

L'étude a confirmé à nouveau l'efficacité des programmes d'intégration à l'emploi pour les allocataires de l'assistance sociale. On observait des différences sensibles entre les comtés dans la mise en œuvre des programmes (profil du personnel, importance de l'accompagnement individuel, degré d'application des sanctions, etc.). Dans cinq des six comtés, on enregistrait, au terme de deux ans de suivi, des augmentations de revenu ou des économies budgétaires (ou les deux). Dans l'ensemble des comtés, les revenus des allocataires du groupe expérimental (2 712 dollars) dépassaient, en moyenne, de 24 % ceux du groupe-témoin (2 193 dollars), représentant un écart de 519 dollars. Enregistrés durant la deuxième année de l'enquête, ces résultats dépassaient presque du double ceux observés une année auparavant, alors que les revenus des participants dépassaient de 16 % ceux du groupe-témoin. Les économies réalisées au budget de l'aide sociale se chiffraient à 347 dollars par membre du groupe expérimental, représentant une réduction de 7 % par rapport aux 5 017 dollars dépensés, en moyenne, pour les membres du groupe-témoin. Ces résultats représentaient, aussi dans ce cas, une amélioration par rapport aux observations de la première année (Friedlander, Riccio, Freedman, 1993, p. xxv).

Des résultats particulièrement impressionnants ressortaient du cas du comté de Riverside, près de Los Angelès. Les revenus des participants s'y établissaient à 3 414 dollars, soit un montant supérieur de 53 % (1 179 dollars) aux revenus du groupe-témoin. Les dépenses de l'aide sociale y avaient été réduites d'un montant additionnel de 1 397 dollars, une diminution de 14 % comparativement au groupe-témoin. La priorité donnée dans ce comté au placement en emploi des allocataires pourrait être l'une des raisons expliquant un tel degré de succès : «Peut-être qu'à Riverside, le

---

1 La relation précise existant entre l'efficacité des programmes et les conditions économiques et la manière, ensuite, dont cette relation peut être affectée par l'échelle à laquelle ceux-ci sont implantés restent d'importantes interrogations (Gueron, 1987, p. 25).

2 Ceux-ci sont mesurés par le niveau de diplôme, les habiletés dans des matières de base ou les compétences linguistiques.

3 Aux Etats-Unis, l'administration des programmes n'est pas toujours confiée aux mêmes administrations : alors que certains d'entre eux sont administrés par les Etats (ex. : Arkansas, Virginie et Virginie de l'Ouest), d'autres sont supervisés par les Etats mais administrés au niveau des comtés. Le système d'aide sociale californien entre dans cette dernière catégorie (Gueron, Pauly, 1991, p. 188).

message véhiculé en permanence à propos de l'emploi, appuyé par des efforts vigoureux visant à développer les opportunités d'emploi, s'est répercuté sur les efforts déployés par les participants (...) pour chercher du travail, et sur leur sélectivité face aux types d'emplois qu'ils étaient prêts à accepter» (Friedlander, Riccio, Freedman, 1993, p. xxiv)[1]. L'évaluation du programme GAIN est toujours en cours.

Les critiques

Les évaluations conduites par la MDRC ne vont pas, on s'en doute, sans critiques. Certaines de leurs limites ont été soulignées par la firme elle-même. On a mis en garde, par exemple, contre le danger d'effectuer des extrapolations inappropriées à partir des résultats actuels. Ainsi, considèrent J. M. Gueron et E. Pauly (1991, p. 47), il ne va pas de soi que les résultats des programmes puissent être maintenus, dans le cas d'une implantation à large échelle. En effet, dans ce cas, les procédures de mise en œuvre des programmes peuvent changer, tout comme le bassin des candidats, etc.

L'approche expérimentale n'est pas exempte de certains biais, souligne, pour sa part, R. Nathan (1991). Les membres du groupe expérimental et du groupe-témoin doivent être informés du fait qu'ils prennent part à l'expérimentation d'un nouveau programme[2]. Or, ceci peut susciter des "effets Hawthorne", connus sous le nom d'"effet placebo" et faisant référence au fait que des sujets sous observation sont souvent affectés par le simple fait de savoir qu'ils font l'objet d'une intervention[3]. Les études expérimentales sont, de plus, relativement coûteuses et introduisent des délais importants (Rossi, Freeman, 1993, p. 292).

Une autre faiblesse de la méthode est qu'elle permet difficilement de prendre en compte les "effets d'entrée" à l'aide sociale, qui doivent pourtant être évalués pour connaître l'impact véritable des programmes (Moffitt, 1992). Ainsi, en s'attachant à mesurer l'effet des programmes sur les revenus des participants et sur leur taux de sortie de l'aide sociale, souligne Robert Moffit, les évaluations ne prennent en considération que le bassin des allocataires effectifs, excluant de leur champ d'observation les allocataires potentiels. Or, les programmes d'intégration à l'emploi peuvent aussi avoir pour effet de modifier la perception qu'ont ces derniers de l'aide sociale. Si les programmes sont considérés comme une contrainte, l'aide sociale sera alors moins attractive, diminuant ainsi la propension à y recourir. Inversement, si les programmes apparaissent avantageux, l'aide sociale deviendra une option intéressante pour davantage de personnes. Il est donc important, selon l'auteur, d'étudier dans quelle mesure le flot d'entrée à l'aide sociale augmente ou diminue

---

1 «Perhaps Riverside's pervasive employment message, backed up by strong job development, affected how much effort registrants (...) made to look for a job, and how selective they were with regard to the kinds of jobs they would accept».

2 Aux Etats-Unis, comme dans les autres pays, les participants doivent donner leur «consentement en connaissance de cause» pour qu'une évaluation puisse avoir lieu (Nathan, 1991, p. 36).

3 Voir à ce sujet : Rossi, Freeman, 1993, pp. 236-238.

suite à l'implantation des programmes, l'ampleur de ces "effets d'entrée" pouvant, dans certains cas, dépasser celle des "effets de sortie" mesurés par les évaluations.

Au-delà de ces considérations "techniques", il est un autre type de problème, aussi largement reconnu : la méthode de la sélection aléatoire soulève des problèmes d'ordre éthique. Ceci vient du fait que cette procédure peut conduire à refuser à certaines des personnes du groupe-cible - celles qui, suite à la sélection aléatoire, se retrouvent dans le groupe-témoin - des services dont elles auraient pu vouloir bénéficier. L'OCDE (1991, p. 13) énonce le problème en ces termes :

Le problème éthique est axé sur une question fondamentale : l'accès aux programmes à évaluer est-il considéré comme un *droit* qui ne peut être refusé aux contribuables ou comme un *investissement* qui devrait avoir un rendement mesurable pour les personnes qui y participent comme pour les personnes qui les financent ?

L'approche choisie par les Etats-Unis donne à penser, toujours selon l'OCDE, que c'est l'interprétation des programmes en termes d'investissement qui prévaut dans ce pays[1]. L'approche expérimentale ne convient pas à tous les programmes sociaux, reconnaît J. M. Gueron (1991, p. 196) et, vu ces problèmes d'éthique, il peut être difficile d'obtenir la participation des administrateurs de programmes à l'évaluation. Soulignons le fait que les évaluateurs et les administrateurs des programmes peuvent avoir, à ce point de vue, des intérêts divergents : «les avantages que peut présenter la collecte d'informations fiables sur l'efficacité d'un programme peuvent paraître bien légers aux personnes chargées d'appliquer le programme, car ce sont elles qui doivent faire savoir aux membres du groupe-témoin qu'ils n'ont pas droit aux services offerts ; ce sont elles aussi qui doivent affronter les groupes locaux en rébellion contre un procédé jugé injuste» (Gueron, 1991, p. 196).

Au départ, l'emploi de cette méthodologie a été limité aux études de démonstration. Comme les expériences-pilotes sont, par définition, des interventions où l'offre de services est rationnée, le problème éthique n'avait pas la même acuité. La méthode expérimentale a ensuite été étendue aux programmes établis. Les contraintes budgétaires ont rendu possible une telle extension (Gueron, 1991, p. 196). Ainsi, aux Etats-Unis, le problème éthique créé par l'utilisation des techniques de la sélection aléatoire lors de l'évaluation de programmes déjà implantés a été surmonté en raison du caractère limité du budget affecté aux programmes d'intégration à l'emploi. Comme ces derniers «ne sont pas financés comme le seraient des services accessibles de droit à tous ceux qui remplissent les conditions voulues», on a réussi à convaincre les

---

1 On poursuit ainsi : «Les pays qui favorisent le concept de "droit" ont trouvé un autre type de solution en cas d'offre limitée. Si le programme ne peut être offert à tous, la pratique habituelle dans des pays comme le Royaume-Uni consiste à redéfinir le groupe-cible de façon suffisamment étroite pour que chacun de ses membres puisse bénéficier des services» (OCDE, 1991, p. 13).

administrateurs que la sélection aléatoire constituait un moyen "équitable et rationnel" de répartir les ressources limitées (Gueron, 1991, p. 196)[1].

C'est en ayant à l'esprit les considérations éthiques que M. Wiseman (1991, p. 665) souligne le besoin de développer, à l'avenir, des évaluations autres qu'expérimentales. La méthode de la sélection aléatoire n'est justifiable que pour les programmes qui ne représentent pas un droit ou lorsqu'il y a un rationnement des fonds. On ne peut faire de celle-ci une exigence des études d'évaluation puisque de nombreuses situations font qu'il est impossible de recourir à cette approche. Cet auteur exprime aussi des doutes sur les résultats des évaluations de la MDRC et, surtout sur la manière dont la firme a diffusé ses données. Ceux et celles qui prétendent, comme E. B. Baum (1991), que les conclusions des évaluations de la MDRC sont sans ambiguïté omettent de préciser que cette impression est due, dans une large mesure, à une question de "timing", c'est-à-dire au moment choisi pour rendre les résultats publics : en 1987-1988, les seuls chercheurs connaissant en détail les recherches de la MDRC étaient ... à la MDRC (Greenberg, Wiseman, 1992, p. 138). Aussi, si le tribut dû à la MDRC est incontestable, poursuivent ces auteurs, «un prix a été payé» : «l'approche analytique de la MDRC est fondamentalement a-théorique et son comportement face aux données a été appropriatif» (Greenberg, Wiseman, 1992, p. 140)[2].

Un autre type de critiques se réfère à l'insuffisance du nombre des évaluations axées sur la mise en œuvre des programmes[3]. Ces études, aussi appelées "études de processus" parce qu'elles portent sur les «paramètres et les processus institutionnels», «ont pour but de déterminer si la conception des programmes reflète fidèlement les objectifs retenus et si les programmes sont appliqués de façon efficace» (OCDE, 1991, p. 10). Négligé jusqu'à présent, ce type d'évaluation requiert non seulement un plus grand développement mais aussi une plus grande coordination avec les études d'impact et les évaluations des politiques[4] : «toute lacune au niveau de l'une ou de l'autre réduira la portée de leur contribution globale à l'élaboration des actions gouvernementales» (OCDE, 1991, p. 11).

Pour comprendre et interpréter les résultats des études d'impact, affirment P. H. Rossi et H. E. Freeman (1993, p. 167), on ne peut faire l'économie des études de processus. Sans ces informations sur l'organisation des systèmes mis en place, les évaluateurs

---

1 Lorsque les crédits sont suffisants pour répondre à l'ensemble des demandes, la méthode expérimentale n'a pas été proposée, «pour des raisons à la fois morales et légales», précise-t-on.

2 «The MDRC approach to analysis is basically atheoretical, and the firm's approach to data has been proprietary». La simplicité de la méthodologie et un excellent marketing expliqueraient aussi, selon M. Wiseman (1991, p. 662), le grand succès des études de la MDRC.

3 Si la méthode expérimentale est particulièrement efficace pour évaluer les effets des programmes, «on n'a pas progressé au même rythme pour ce qui est d'établir le rapport entre les résultats des études d'impact et la manière dont est appliqué le programme soumis à l'évaluation» (Gueron, 1991, p. 97). Spécifions que la MDRC mène aussi des évaluations sur la mise en œuvre des programmes.

4 Selon l'OCDE (1991, p. 8), "l'évaluation des politiques" «s'attache aux problèmes à résoudre (par ces politiques) et à l'utilité et au bien-fondé des objectifs d'action».

réalisent «des recherches sur une boîte noire» (black box research) : «il n'y a aucune manière de savoir à quel point de vue l'intervention a été efficace ou ne l'a pas été ; on ne dispose d'aucune information non plus pour évaluer si une action plus intensive ou une façon différente de procéder aurait changé les résultats (de l'étude d'impact)» (Rossi, Freeman, 1993, p. 167)[1]. C'est en ce sens que C. E. Manski et I. Garfinkel plaident pour une meilleure intégration entre les études d'impact et les études de processus. Dans le cadre de l'évaluation des programmes sociaux, on a longtemps considéré ces types d'études comme deux domaines d'investigation distincts (Manski, Garfinkel, 1992, p. 7)[2]. Or, cette distinction est, à leurs yeux, contestable. Les pratiques évaluatives gagneraient en qualité si les études d'impact intégraient des aspects de la mise en œuvre des programmes et si, inversement, les pratiques ressortant des études de processus étaient comparées à des stratégies différentes au moyen des études d'impact.

L'importance des études de processus est aussi soulignée par ceux et celles qui s'intéressent au contexte institutionnel des programmes d'intégration à l'emploi. Ainsi en est-il de M. Wiseman (1987), qui préconise un déplacement des préoccupations «du produit au processus»[3]. C'est la seule façon, selon lui, de s'assurer que fonctionne efficacement l'ensemble des composantes du système façonnant l'"offre de services" (service delivery)[4]. Quant à D. S. Nightingale (1989), c'est l'idée de "réseau" qu'elle met de l'avant pour analyser le fonctionnement des programmes. Les administrateurs des programmes et les concepteurs des politiques, tant au plan national qu'au niveau des Etats, devraient davantage, à son avis, s'attacher à comprendre la complexité de la réalité institutionnelle. On améliorerait le fonctionnement des programmes en tenant compte des véritables contraintes pesant sur le "réseau de l'aide sociale", cet ensemble de "systèmes" de nature publique, marchande ou associative[5]. Pour juger de l'impact des choix du gouvernement central, il faut donc en identifier les "effets programmatiques", c'est-à-dire comment différentes options de réforme du système de l'aide sociale modifient la conception des programmes sous contrôle des Etats, leurs objectifs et leurs priorités ainsi que le

---

1 «There is no way to determine which aspects of the intervention were effective or ineffective ; nor is there any basis for speculating whether a larger dose of the program or a different means of delivering the treatment would have changed the impact results».

2 Cette différenciation, précisent ces auteurs, venait même s'appuyer sur une spécialisation disciplinaire : alors que les premières étaient surtout réalisées par des économistes, les secondes étaient plutôt du ressort des spécialistes des sciences politiques.

3 «Shift attention from product to process» (1987, p. 42).

4 L'auteur donne quelques exemples des questions qu'il est nécessaire de se poser lorsque les critères d'évaluation portent sur les aspects organisationnels de la fourniture de services. Quels sont, par exemple, les niveaux de responsabilités mais aussi les lieux de décision et de pouvoir, au niveau local, dans la mise en œuvre des programmes ? Quel mode de gestion des dossiers faut-il implanter, considérant qu'un programme est opératoire s'il permet d'assurer la réalisation de trajectoires individuelles planifiées et encadrées par des systèmes de gestion et d'information efficaces ? La manière d'assurer la qualité des activités offertes aux participants ou encore de susciter l'offre d'occupations intéressantes sont d'autres exemples de questions méritant d'être évaluées.

5 Le contexte institutionnel se réfère à «un réseau extrêmement complexe de programmes, d'agences, d'organisations, d'institutions et de lois gouvernant à la fois les allocataires et les services, chacun obéissant à son propre ensemble de mandats et d'incitations» (Nightingale, 1989, p. 199).

nombre d'allocataires dont ils ont la charge (Nightingale, 1989, p. 204)[1]. R. P. Nathan (1993) recourt, pour sa part, aux notions de "stratégie" et de "coordination" pour analyser la dimension institutionnelle de la mise en œuvre des programmes. Cette dernière se réfère à ce qu'il appelle les "stratégies de l'aide sociale liées à l'emploi" (welfare employment strategies), qui s'élaborent en fonction du double défi de la coordination "horizontale" et "verticale". Dans cette optique, le contexte des programmes est dépeint comme un espace à deux dimensions où entrent en jeu, d'une part, l'ensemble des institutions qui ont un rôle à jouer dans la fourniture de services aux allocataires -« agences d'aide sociale, pourvoyeurs de services de garde d'enfants, services d'emploi, écoles et collèges, agences de santé et de transport»- et, d'autre part, l'ensemble des niveaux de gouvernement concernés, d'une manière ou d'une autre, par l'application de ces derniers -«le gouvernement national, ceux des Etats et des comtés, les autres gouvernements locaux (par exemple, les districts scolaires) et les milliers d'organisations communautaires qui administrent les services pour les familles» (Nathan, 1993, p. 6).

Par ailleurs, certains auteurs se sont attachés à mettre en évidence les fondements épistémologiques et théoriques des évaluations. La méthode expérimentale obéit à un protocole de recherche emprunté aux expériences en laboratoire et s'inspire des évaluations pratiquées dans le domaine de la psychologie sociale. Cette méthode relève ainsi du paradigme scientifique de la recherche sociale, auquel est associé le nom de Donald Campbell[2], selon qui «les politiques et les décisions concernant les programmes devraient émerger de l'expérimentation continuelle des manières d'améliorer la condition sociale, et les efforts visant le changement social devraient s'enraciner dans l'expérimentation sociale» (Rossi, Freeman, 1993, p. 29). Dans cette optique, la société est vue comme un laboratoire pour l'expérimentation sociale[3]. Pour Eric Monnier (1992, p. 11), cette conception, de même que l'évaluation expérimentale, relève de ce qu'il appelle le "paradigme expérimentaliste", c'est-à-dire «l'ensemble, aux contours flous, des présupposés et des orientations intellectuelles que partageaient, au début du XX^{e} siècle, un très grand nombre de chercheurs scientifiques : confiance dans la nature objective des observations expérimentales et dans la neutralité axiologique des instruments qui les reliaient (le microscope, la sonde, ...), et recours à la mesure comme condition *sine qua non* de la démarche scientifique»[4]. Critiquant la méthode expérimentale, dont l'usage «hors du contexte d'un laboratoire et pour l'étude d'autre chose que des matières inertes revient à

---

1 Les "effets intergouvernementaux", qui proviennent des relations entre le pouvoir central et les Etats, et l'"interaction et la coordination interprogrammes", relatives, quant à elles, à la convergence des objectifs et des actions adoptés par les différents sous-systèmes, représentent les autres types de contraintes du contexte institutionnel.

2 C'est dans un article publié en 1969 et présenté par P. H. Rossi et H. E. Freeman (1993, p. 29) comme étant peut-être l'article le plus marquant dans le domaine de l'évaluation, que D. Campbell développe la vision scientifique de l'évaluation ; Campbell, D. T., "Reforms as Experiments", *American Psychologist*, 24, April, pp. 409-429.

3 Le projet de la "société expérimentatrice" est une conception qui est liée à la réalité des Etats-Unis : «l'idée selon laquelle les Etats sont des laboratoires pour l'expérimentation de politiques est profondément ancrée dans la manière de penser des Américains» (Manski, Garfinkel, 1992, p. 9).

4 Cet auteur met en perspective l'historique de la méthode expérimentale.

dévoyer une approche conçue pour être utilisée dans un cadre précis» (Monnier, 1992, p. 50), cet auteur propose, pour sa part, l'alternative de l'évaluation "pluraliste", qui associe les acteurs à une démarche formalisée d'apprentissage collectif grâce à un dispositif d'évaluation conçu comme un lieu de négociation itératif et interactif[1]. L'approche pluraliste se rapproche de la conception dite pragmatique de l'évaluation, identifiée à l'auteur Lee J. Cronbach[2]. Ce dernier considère l'évaluation comme un art, qui, à ce titre, «représente ou devrait représenter un effort idiosyncratique pour répondre aux besoins des organismes subventionnaires des programmes et des groupes pour lesquels les programmes représentent des enjeux» (Rossi, Freeman, 1993, p. 30)[3]. D'autre part, d'un point de vue théorique, d'autres personnes, comme Ivan Ermakoff (1991, p. 74), considèrent que le statut dominant qui est accordé aux indicateurs de rémunération par les évaluations américaines des politiques de l'emploi, ce que l'auteur qualifie de "court circuit évaluatif", témoigne du fait que l'orientation globale des politiques de l'emploi aux Etats-Unis, ainsi que leur évaluation, s'inscrit fondamentalement dans la perspective de la théorie économique du capital humain[4]. Ce fondement théorique signifie implicitement, selon l'auteur, que seules les variables liées à l'offre de travail ont une importance dans l'étude des questions du chômage et de la pauvreté, négligeant ainsi tout le versant des systèmes d'emploi, seuls susceptibles, selon lui, d'éclairer les caractéristiques institutionnelles de la relation d'emploi (statut de travail, degré et nature des phénomènes de mobilité, perspectives de promotion, degré d'institutionnalisation de la relation salariale, etc.)[5]. Signalons cependant que cette critique à l'encontre de l'utilisation exclusive des indicateurs de rémunération ne concerne pas spécifiquement la méthode expérimentale. Concernant les liens entre sciences sociales et méthodologies d'évaluation, ajoutons que certains auteurs américains déplorent le fait que des évaluations de plus en plus sophistiquées soient conduites sans pratiquement aucune

---

1 La méthode d'évaluation pluraliste est associée, aux Etats-Unis, à M. Q. Patton, selon lequel l'utilité sociale de l'évaluation provient de «sa capacité à organiser une interaction politique positive sur une action publique» (CSE, 1994, p. 266) ; voir à ce sujet : M. Q. Patton (1990), *Qualitative Evaluation and Research Methods* (2d ed.), Newbury Park, Sage.

2 L. J. Cronbach (1982), *Designing Evaluations of Educational and Social Programs,* San Fancisco, Jossey-Bass.

3 L'expression consacrée est celle de "stakeholders", que l'on peut traduire littéralement par les groupes "détenteurs d'enjeux" (ou d'intérêts). Il s'agit des responsables politiques, des organismes subventionnaires des programmes, de ceux qui financent l'évaluation, des membres des groupes-cibles, des administrateurs des programmes et du personnel, des concurrents (program competitors) (Rossi, Freeman, 1993, p. 110).

4 Développée par Gary Becker, cette théorie s'appuie sur l'hypothèse suivant laquelle les individus, sur la base d'un calcul de maximisation de leur utilité, reportent leur capacité de revenu et de consommation présente en choisissant plutôt, dans l'immédiat, d'investir en eux-mêmes, par des dépenses d'éducation, de formation, de santé, etc., accroîssant ainsi leur stock de "capital humain" de manière à augmenter, dans le futur, leur productivité, leurs capacités de revenus et, par là-même, leur capacité de consommation. Dans cette optique, les bas salaires et le chômage proviennent de l'insuffisance des investissements en capital humain consentis par les personnes concernées ; G. Becker (1964), *Human Capital, A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, Chicago & London, The University of Chicago Press, 390 p. (1993).

5 Les «travaux d'évaluation développés Outre-Atlantique (...) font l'impasse sur les réalités économiques et institutionnelles qui structurent l'offre d'emploi et, ce faisant, se privent d'une pièce d'explication décisive pour rendre compte de l'évolution des capacités d'insertion et d'emploi des bénéficiaires de l'intervention publique et des "laissés-pour-compte"» (Ermakoff, 1991, p. 76).

référence à la théorie économique, ceci en dépit des nombreux développements des deux dernières décennies en matière de théorie du capital humain et de théorie de la recherche d'emploi (job search theory) (Greenberg, Wiseman, 1992, p. 84).

D'autres auteurs, enfin, ont tenté d'attirer l'attention sur la dimension normative des évaluations. J. F. Handler et Y. Hasenfeld (1991, p. 187) considèrent aussi que la mise en œuvre des programmes est inséparable de leur dimension symbolique. Celle-ci est due au fait que les programmes d'intégration à l'emploi ont pour principal objectif, selon eux, de renforcer l'éthique du travail. A leurs yeux, les évaluations d'impact, s'inspirant de la "perspective étroite de l'utilitarisme social", remplissent une même fonction de légitimation des normes sociales dominantes : «la question n'est pas purement technique mais plutôt idéologique et politique» (Hasenfeld, Handler, 1991, p. 177)[1]. Pour D. T. Ellwood (1988) également, la prise en considération des valeurs est incontournable dans l'évaluation des programmes. Derrière toute politique d'assistance se trouvent en effet, selon lui, des conceptions spécifiques du problème de la pauvreté qui dépendent ultimement d'un ensemble de valeurs. C'est pourquoi, parallèlement aux objectifs habituels des politiques d'assistance, comme la préservation de l'incitation au travail, l'équité, la stabilité de la famille et l'efficacité du ciblage, on doit évaluer les programmes par rapport à cet ensemble de valeurs fondamentales que partagent les Américains : l'autonomie de l'individu, la vertu du travail, la primauté de la famille et le désir d'appartenir à la collectivité (Ellwood, 1988, p. 16). Les politiques sont efficaces si elles sont conçues en conformité avec ces valeurs[2].

Conclusion

L'évaluation des programmes d'intégration à l'emploi pour les allocataires de l'aide sociale est un domaine qui témoigne d'une grande vigueur. Plusieurs de ces programmes ont, dans le passé, fait l'objet d'études importantes. A l'heure actuelle, des programmes d'une complexité sans précédent sont en cours d'évaluation. L'évaluation a aussi joué un rôle stimulant dans le débat politique et, en favorisant le consensus, influé sur l'adoption de textes législatifs[3]. Les efforts de la MDRC ont fortement contribué à faire reconnaître l'importance des études d'évaluation et, particulièrement de la méthode expérimentale, et à accréditer l'idée selon laquelle celles-ci représentent un passage obligé.

---

1 «The issue is not merely technical but rather ideological and political».

2 Le mécontentement dont fait preuve la population américaine par rapport à l'assistance sociale vient, selon cet auteur, de ce que les programmes exacerbent plutôt qu'ils ne colmatent la contradiction existant entre, d'un côté, le sens de la compassion et de la justice, et, de l'autre, le désir d'encourager le travail et l'autonomie individuelle (Ellwood, 1988, p. 20).

3 L'influence des évaluations expérimentales dans les années quatre-vingt est ainsi à l'opposé de l'effet démobilisateur qu'avaient eu, sur le développement des politiques, les évaluations expérimentales des années soixante-dix ; voir à ce sujet : Henry J. Aaron (1978), *Politics and the Professors: The Great Society in Perspective,* The Brookings Institution, Washington, D.C., 185 p.

L'utilisation de la méthode expérimentale, même si elle n'a pas été exclusive, a néanmoins été le trait marquant de ces évaluations. La réduction de la "dépendance" des allocataires de l'aide sociale mais aussi la maîtrise des dépenses publiques et l'amélioration de l'efficacité des programmes ont été des questions centrales de ces études. D'ailleurs, alors que la méthode ne semblait servir qu'à l'examen de nouveaux programmes, elles s'est étendue à l'évaluation des programmes existants en raison du contexte de restriction budgétaire. Ce dernier a donc représenté un élément catalyseur de la diffusion de cette méthode d'évaluation[1].

On a mis en relief certaines des faiblesses de l'approche expérimentale. Certaines insuffisances "techniques" ont ainsi pu être identifiées. On a aussi déploré le fait qu'au développement des études d'impact corresponde une relative faiblesse de l'évaluation de processus, dont les préoccupations sont plutôt de nature "institutionnelle". Chose certaine, l'approche expérimentale est un choix méthodologique correspondant à une ambition scientifique affirmée. Certains en contestent le bien-fondé. Par rapport à des programmes aussi lourdement chargés, d'un point de vue normatif, que ceux liés à la lutte contre la pauvreté, ceci représente, *a fortiori* dans le contexte américain, un contraste pour le moins saisissant.

Quelles leçons, finalement, peut-on tirer pour la France des pratiques évaluatives américaines ? L'intégration de l'évaluation à la phase d'élaboration des politiques publiques est une démarche qui systématise l'utilisation des pratiques évaluatives et en renforce le développement. La délégation de l'expertise d'évaluation à des entreprises privées (universités, cabinets d'audit, organisations sans but lucratif, etc.) peut aussi représenter une voie intéressante dans la mesure où elle est susceptible de favoriser la diffusion de ces pratiques et de leurs résultats dans la société.

Sur la question de savoir s'il est souhaitable de développer en France l'approche expérimentale proprement dite, les avis semblent partagés[2]. L'un des arguments est de souligner que l'application du modèle expérimental en France est difficilement concevable car l'accès aux programmes sociaux y est appréhendé comme un droit. De plus, cette application poserait un problème de compatibilité avec les normes européennes en matière de droit social, en particulier le principe de l'égalité des

---

1 E. Monnier (1992, p. 50) affirme que la méthode expérimentale «fait l'objet de critiques de plus en plus nombreuses outre-atlantique» et qu'il s'en est suivi, face aux limites de la vision positiviste, «une prise de conscience des pouvoirs publics». Nous n'avons pas observé, pour notre part, une telle tendance dans l'évolution des pratiques d'évaluation des programmes destinés aux allocataires de l'assistance sociale. Même si, comme nous l'avons montré, l'utilisation de la méthode expérimentale alimente de nombreux débats, il est difficile d'affirmer qu'elle a perdu sa crédibilité comme en témoignent plusieurs faits récents : obligation de l'utilisation de cette méthode stipulée dans la loi de 1988, le FSA ; démarrage, à la même période, d'une évaluation expérimentale s'appliquant, pour l'une des premières fois, à un programme de grande envergure existant, le Job Training Partnership Act (JTPA); recours à la méthode expérimentale dans l'évaluation du Food Stamp Employment and Training Program (FSETP).

2 Deux rapports du Commissariat Général au Plan défendent, à ce sujet, des points de vue opposés : les rapports Deleau et Viveret, le premier optant pour «le modèle américain des expérimentations "vraies"» (Monnier, 1992, p. 4), le second recommandant plutôt l'adoption de la conception "démocratique" de l'évaluation, M. Deleau et al. (1986), *Evaluer les politiques publiques,* Paris, La Documentation Française, P. Viveret (1989), *L'évaluation des politiques et des actions publiques,* Paris, La Documentation Française.

droits. Par ailleurs, il est essentiel de reconnaître que l'implantation de cette méthode aux Etats-Unis résulte d'un contexte politique, historique et organisationnel spécifique, expliquant que l'évaluation expérimentale ait pris racine dans ce pays (gestion par programmes, structure politique fédérale, décentralisation de l'exécutif, contre-pouvoir de l'administratif, etc.) (Monnier, 1992 ; RFAP, 1993)[1]. Si l'on considère que les pratiques évaluatives dépendent fortement de leur intégration fonctionnelle dans leur propre système institutionnel national, il peut être tout simplement vain de tenter de les transposer dans un autre pays[2].

Non seulement vain mais aussi peu souhaitable. Pour B. Perret (1993, p. 240), le fait que l'évaluation se développe en France «sur un mode plus éclaté que dans les pays d'Europe et d'Amérique du Nord (...) est une chance dans la mesure où il est plus facile de prendre en compte d'emblée la pluralité et la richesse des fonctions sociales de l'évaluation»[3]. De même, selon E. Monnier (Monnier, 1992, p. 25), l'on peut «regretter le faible développement de la pratique d'évaluation dans notre pays et espérer que la décentralisation sera à l'origine d'une évolution semblable à celle des pays à structure fédérale». Cependant, il ne «paraît pas souhaitable de s'engager dans la voie ouverte par les Etats-Unis en matière d'expérimentations "scientifiques"». Si le modèle est séduisant à prime abord, reconnaît cet auteur, la méthode expérimentale laisse peu de place aux enjeux démocratiques et sociaux qui accompagnent l'évaluation.

---

1 La nécessité de légitimer les interventions de l'Etat a aussi joué un rôle. J. M. Gueron affirme ainsi que la sélection aléatoire était la seule manière d'assurer aux études une réelle crédibilité et une large adhésion auprès des décideurs publics et de la population en général. Aux Etats-Unis, le législateur a besoin de données inattaquables «parce qu'il est jugé indispensable, d'un point de vue politique, de justifier les dépenses consacrées aux programmes en faveur de la main-d'œuvre» (Gueron, 1991, p. 197).

2 Nombreuses sont les personnes qui insistent sur les différences fondamentales existant entre les Etats-Unis et la France en matière de conception de l'évaluation des politiques publiques. On consultera, sur ce point, le numéro spécial de la Revue Française d'Administration Publique (1993), *L'évaluation en question,* n° 66, avril-juin.

3 Le désavantage serait cependant, toujours selon cet auteur, qu'en raison de cette complexité, il serait plus difficile d'accumuler un savoir méthodologique et d'assurer le progrès des compétences. Le manque de lisibilité pour l'opinion résulterait aussi de «l'absence de mécanismes clairs d'émergence et de structuration de la demande d'évaluation au sein de l'Etat» (Perret, 1993, p. 240).

BIBLIOGRAPHIE

BAUM Erica B. (1991), "When the Witch Doctors Agree : The Family Support Act and Social Science Research", ***Journal of Policy Analysis and Management***, Vol. 10, n° 4, pp. 603-615.

CBO, CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE (1987), ***Work-Related Programs for Welfare Recipients***, Washington, April, 80 p.

CSE, CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'EVALUATION (1994), ***L'évaluation en développement***,1993, Rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques, Paris, La Documentation Française, 291 p.

ERMAKOFF Ivan (1991), ***Les travaux d'évaluation des politiques de l'emploi aux Etats-Unis : éléments d'une approche critique***, Rapport intermédiaire préparé pour le Service des Etudes et de la Statistique du Ministère du Travail, Séminaire d'économie du travail, Université de Paris I, 81 p.

FRIEDLANDER Daniel, RICCIO James, FREEDMAN Stephen (1993), ***GAIN : Two-Year Impacts in Six Counties***, Manpower Demonstration Research Corporation, May, 192 p.

GRAMLICH Edward M. (1989), "Economists' View of the Welfare System", ***American Economic Review***, Vol. 79, n° 2, May, pp. 191-196.

GREENBERG David, WISEMAN Michael (1992), ***What Did the Work-Welfare Demonstrations Do ?***, Discussion Papers #969-92, Institute for Research on Poverty, Madison, University of Wisconsin, 155 p.

GUERON Judith M. (1991), "Evaluation et action : les programmes pour l'emploi et la formation aux Etats-Unis", dans : OCDE, *op. cit.*, pp. 191-199.

GUERON Judith M. (1987), "Reforming Welfare with Work", ***Public Welfare***, Vol. 45, n° 4, Fall, pp. 13-25.

GUERON Judith M., PAULY Edward (1991), ***From Welfare to Work***, A Manpower Demonstration Research Corporation Study, New York, Russell Sage Foundation, 316 p.

HANDLER Joël F., HASENFELD Yeheskel (1991), ***The Moral Construction of Poverty, Welfare Reform in America***, Newbury Park, London & New Delhi, Sage Publications, 269 p.

LAV Iris J. et al. (1993), ***The States and the Poor, How Budget Decisions Affected Low Income People in 1992***, Washington & Albany, Center on Budget and Policy Priorities & Center for the Study of the States, February, 95 p. and Appendix.

LEVITAN, Sar A. (1990), ***Programs in Aid of the Poor***, Baltimore & London,The John Hopkins University Press, Sixth edition, 189 p.

LONG David (1994), *Evaluation de l'efficacité et de la rentabilité des programmes favorisant le retour au travail des assistés sociaux aux Etats-Unis,* Allocution prononcée lors du 62e Congrès de l'Association canadienne-française pour l'avancement des sciences (ACFAS), Montréal, 19 mai 1994, 9 p.

MANSKI Charles F., GARFINKEL Irwin, (1992), ***Evaluating Welfare and Training Programs***, Cambridge & London, Harvard University Press, 364 p.

MARMOR Theodore R., MASHAW Jerry L., HARVEY Philip L. (1990), ***America's Misunderstood Welfare State : Persistent Myths, Enduring Realities***, New York, Basic Books, 268 p.

MOFFITT Robert (1992), "Evaluation Methods for Program Entry Effects", dans : Manski, C. F., Garfinkel, I., *op. cit.*, pp. 231-252.

MONNIER Eric (1992), ***Evaluations de l'action des pouvoirs publics***, Paris, Economica, Deuxième édition revue et augmentée, 245 p.

NATHAN Richard P. (1991), "Stratégies d'évaluation mettant l'accent sur les études de démonstration", dans : OCDE, *op. cit.*, pp. 23-47.

NATHAN Richard P. (1993), ***Turning Promises into Performances, The Management Challenge of Implementing Workfare***, New York, Columbia University Press, 161 p.

NIGHTINGALE Demetra Smith (1989), "Institutional Effects of Reform", dans : Cottingham, P. H., Ellwood, D.T., Dir. publ., ***Welfare Policy for the 1990s***, Cambridge, Harvard University Press, pp. 199-218.

ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES (OCDE) (1991), ***L'évaluation des programmes pour l'emploi et des mesures sociales. Le point sur une question complexe,*** Paris, 199 p.

PERRET Bernard (1993), "Réflexions sur les différents modèles d'évaluation", dans : RFAP, *op. cit.*, pp. 227-240.

RFAP, REVUE FRANÇAISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE (1993), ***L'évaluation en question,*** n° 66, avril-juin.

ROSSI Peter H., FREEMAN Howard E. (1993), ***Evaluation, A Systematic Approach, 5***, Newbury Park, Sage Publications, Inc., 5th Edition, 485 p.

WISEMAN Michael (1987), "How Workfare Really Works", ***Public Interest***, n° 89, Fall, pp. 36-47.

WISEMAN Michael (1991), "Research and Policy : An Afterword for the Symposium on the Family Support Act", ***Journal of Policy Analysis and Management***, Vol. 10, n° 4, pp. 657-666.