

Construction, transformation et transmission de savoirs

Congres AIFRIS - Lille Juillet 2013

**LE DEPLOIEMENT DE L'ÉVALUATION
DANS LE SECTEUR
DE LA PROJECTION DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE :
QUE NOUS REVELENT LES COMPARAISONS FRANCO-QUEBECOISES ?**

*Philippe Hirlet (IRTS de Lorraine - 2L2S), Gilles Mireault (IU-CJ Québec),
Marc Rouzeau (PREFAS Bretagne, CRAPE), Daniel Turcotte (Université Laval, JEFAR)*

La communication porte sur une recherche en France et au Québec dans le secteur de la protection de l'enfance, au sujet du déploiement de l'évaluation de l'activité. L'équipe franco-québécoise réunit des chercheurs du champ académique (3), des formateurs-chercheurs (9) et des représentants employeurs (10).

Pour un recueil de données relativement identiques par les deux pays, la méthodologie a été construite en trois temps : revue de littérature visant à repérer comment la question évaluative est traitée dans chacun des pays, décryptage des cadres nationaux à l'origine des incitations et obligations évaluatives, réalisation d'entretiens centrés sur les processus d'implantation de l'évaluation dans différents organismes de prise en charge³.

▪ **Traditions nationales et implication des acteurs**

Que ce soit en France ou au Québec, l'évaluation se déploie depuis les années 1990 sous l'effet conjugué des :

- Productions normatives issues des organisations internationales,
- Dispositifs interministériels d'évaluation des politiques publiques,
- Obligations plus spécifiques à l'évaluation des politiques sociales,
- Déclinaisons particulières en matière de protection de l'enfance.

En France, la revue de littérature dévoile une dimension critique très importante. Dans une période de désengagement de l'Etat, les auteurs associent souvent le déploiement de l'évaluation des pratiques aux dérives du libéralisme : performance, mise en concurrence, uniformisation des pratiques... Cette méfiance vis-à-vis de l'évaluation apparaît renforcée du fait que ce type d'activité est tenu à l'écart de l'univers scientifique. A travers les entretiens en France, on note un décalage entre la position des directions et des cadres et celle des intervenants de terrain. Si les premiers considèrent l'évaluation comme un outil de pilotage et de cohésion interne qui permet d'asseoir les décisions sur des données objectives, les intervenants de terrain ont des avis plus partagés.

³ Pour la France, quatre régions (Lorraine, Basse Normandie, Bretagne et Île de la Réunion) ont été sélectionnées et 61 personnes interrogées (21 cadres de direction, 12 cadres de proximité et 18 intervenants sociaux) au sein de 11 structures sous statut public ou associatif. Au Québec, cinq régions ont été identifiées, 16 personnes interrogées (2 cadres de direction, 4 cadres de proximité et 10 intervenants sociaux) au sein de 5 Centres jeunesse publics.

Cinq niveaux d'implication des acteurs ont pu être repérés :

Résistance affirmée : *L'évaluation est envisagée comme une forme de perversion bureaucratique et/ou managériale*

Non engagement et retrait : *L'évaluation engendre un sentiment de dépossession et la crainte d'être instrumentalisé*

Engagement partiel et passivité : *L'évaluation est considérée comme trop tournée vers le raffinement méthodologique et non vers le travail sur le sens*

Adhésion franche et mobilisation : *L'évaluation est vue comme permettant un ajustement constant entre pratiques professionnelles et actes de métiers cliniques*

Appropriation stratégique : *L'évaluation fonctionne comme une autorisation et est vécue comme un soutien*

Au Québec, l'évaluation s'inscrit pleinement dans la planification stratégique, comme un mécanisme de validation des pratiques et d'amélioration continue des services. De plus, l'évaluation des politiques et des programmes est soutenue par les organismes subventionnaires de la recherche. Portés scientifiquement, les écrits consacrés aux évaluations s'orientent vers la présentation des résultats et l'optimisation des méthodologies. L'évaluation n'en est pas pour autant réduite à des aspects positifs. Le temps qu'elle requiert, l'usage fait des résultats, la difficulté de capitaliser les enseignements, font l'objet d'interrogations et de critiques .

▪ **Dynamiques institutionnelles et orientations évaluatives**

En France, les prises en charge en protection de l'enfance sont confiées à une multitude d'organismes. Les démarches d'évaluation font appel à des méthodologies multiples en fonction des particularités de l'organisation. Ce « bricolage raisonné » s'appuie sur des référentiels et des outils développés localement et sur des emprunts ajustés voire déformés comme dans le cas des recommandations de l'ANESM. L'information concernant les interventions réalisées par les professionnels et la situation des personnes prises en charge n'est que faiblement harmonisée. La centralisation des données confiée à l'ONED s'est heurtée aux résistances des travailleurs sociaux craignant l'étiquetage et une lecture prédictive des profils des jeunes.

Au Québec, le paysage apparaît plus homogène. Les seize Centres Jeunesse (CJ) sont les seuls organismes responsables des prises en charge. Les dispositions de la Loi sur la protection de la jeunesse, les normes relayées par les agences régionales, le regroupement des CJ au sein d'une association et les deux instituts universitaires constituent des facteurs d'harmonisation des démarches évaluatives. Les chercheurs peuvent accéder à une banque de données uniformisée

dans laquelle sont consignées des informations concernant les interventions réalisées, la situation des personnes prises en charge et la nature des services.

Cependant les différences nationales n'expliquent pas tout. Que ce soit en France ou au Québec, les entretiens menés témoignent d'**un niveau d'engagement dans les démarches évaluatives propre à chaque établissement** (moyens dégagés, temps consacré, apprentissages déjà effectués, qualité du portage institutionnel, intensité de l'animation, diffusion des résultats, impacts sur les mode de faire⁵...) qui se distribuent entre deux grands pôles :

Evaluation imposée : *Fermeture, contrôle, attitude défensive et inquiétude - Conformité en réponse aux exigences externes - Actions minimales et faible réception des résultats.*

Evaluation intégrée : *Ouverture et engagement- Initiatives dépassant le cadre obligé - Reconnaissance de la plus-value de l'évaluation - Utilisation des résultats dans de nombreux segments de l'organisation*

Cette recherche amène aussi à percevoir que chaque établissement construit ses démarches évaluatives en leur donnant **une orientation spécifique**⁶, fruit d'un compromis entre quatre finalités - toutes légitimes - :

- *la rationalisation de l'organisation et la performance des procédures et des processus,*
- *la sécurisation des pratiques, la qualité de services et la gestion des risques,*
- *la densification du projet institutionnel et la recherche du sens à donner aux missions occupées,*
- *l'amélioration du climat social et le renforcement de la démocratie interne.*

A partir de l'examen des démarches par établissement, nous retrouvons des différences par pays.

- En France, les démarches évaluative apparaissent souvent guidées par la volonté de **densifier le projet institutionnel**. L'évaluation pousse à une formalisation des valeurs, à une élucidation des finalités, à une analyse des constructions stratégiques internes et des dynamiques partenariales. **Outil de management participatif**, le travail évaluatif se couple avec une mobilisation poussée des professionnels et, plus rarement, des usagers. Cette attention portée aux processus alimente une préférence française pour des démarches évaluatives qui soutiennent *l'animation institutionnelle*.

⁵ On repérera ici la référence aux travaux concernant les processus d'apprentissages dans la production de l'action publique (Hall, 1993)

⁶ On repérera ici la référence aux travaux concernant les approches cognitives dans la production de l'action publique (Sabatier, 2000)

- Au Québec, les activités évaluatives sont davantage tournées vers **l'implantation des « programmes » et l'appréciation de leurs effets**. Orientées vers **la qualité des services**, les démarches évaluatives contribuent à améliorer les modes d'organisation. L'intérêt pour la mesure des résultats, couplé à la volonté de sécuriser les pratiques, alimente une préférence québécoise pour des démarches évaluatives qui soutiennent *l'amélioration des pratiques organisationnelles*.

Conclusion

Notre travail permet de confirmer que l'évaluation de l'activité est aujourd'hui bien à l'œuvre dans nos deux pays tout en faisant ressortir quatre **traits distinctifs** entre la France et le Québec :

- une tradition culturelle et intellectuelle dominante : *constructivisme critique versus positivisme pragmatique*
- une forme d'organisation des établissements : *diversité et fragmentation versus homogénéité et cohérence du tissu institutionnel*
- une plus ou moins grande diffusion des normes issues du secteur de la santé : *passage des évaluations internes aux évaluations externes versus deuxième ou troisième génération d'accréditations*
- des relations entre recherche et intervention : *découplage versus circuits courts*⁷.

Si ce déploiement est influencé par les caractéristiques culturelles, politiques et organisationnelles propres à chaque contexte national⁸, il dépend aussi des dynamiques de chaque établissement : niveau d'engagement et finalité évaluative. Notre travail permet aussi de souligner l'importance que les acteurs soient associés à la démarche d'évaluation de façon à faciliter les processus « d'intéressement » et « d'enrôlement ». Cette attention à l'association des parties prenantes explique donc que nous nous engagions à prolonger notre recherche en interrogeant les contributions des publics à l'évaluation des services.

⁷ En France, le développement des démarches d'expertise peut aussi être mis en relation avec le manque de propositions opérationnelles émanant des démarches scientifiques souvent dominées par un certain relativisme que partagent les approches constructivistes, la sociologie critique ou encore la psychanalyse.

⁸ On repérera ici les références aux travaux concernant l'institutionnalisation des dynamiques évaluatives au plan national et international (Jacob 2005 et 2006, Barbier 2010)

Alain Marc et Dessureault Danny (dir.), *Elaborer et évaluer les programmes d'intervention psychosociale*, Presses de l'Université de Québec, 2010.

ANESM, *La conduite de l'évaluation interne dans les établissements et services sociaux et médicosociaux*, avril 2009.

Barbier Jean Claude et Matyjasik Nicolas, « Evaluation des politiques publiques et quantification en France : des relations ambiguës et contradictoires en disciplines », *Revue française de sciences économiques*, N°5, 1er semestre 2010.

Barbier Jean Claude, « Eléments pour une sociologie de l'évaluation des politiques publiques en France », *Revue française des affaires sociales*, N°1-2, Janvier Juin 2010.

Bouquet Brigitte, Jaeger Marcel et Sainsaulieu Ivan (dir.), *Les défis de l'évaluation*, Dunod, 2007.

Brousselle Astrid, Champagne François, Contandriopoulos André-Pierre, Hartz Zulmira, *L'évaluation : concepts et méthodes*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2009.

Dagenais Christain et Ridde Valérie, *Approches et pratiques en évaluation de programme*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2009.

Hall Peter A., « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, 1993.

Jacob Steve, « Trente ans d'évaluation de programme au Canada : l'institutionnalisation interne en quête de qualité », *Revue française d'administration publique*, N°3, 2006.

Jacob Steve, « Réflexions autour d'une typologie des dispositifs institutionnels d'évaluation », *The Canadian Journal of Program Evaluation*, Vol. N°20, 2005.

Jacob, Steve, « L'évaluation de programme au Québec : un état des lieux », *Télescope : Revue d'analyse comparée en administration publique*, vol. 13, n° 1, 2006.

Marceau Richard, « L'expérience québécoise des trente dernières années en évaluation » dans Jacob, S., Varone, F. et Genard, J.-L. (dir.), *L'évaluation des politiques au niveau régional*, 2007.

Revue française des affaires sociales, Evaluation des politiques sanitaires et sociales, N°1-2, janvier-juin 2010.

Rouzeau Marc, « Le déploiement de l'évaluation dans le champ des politiques socio-éducatives » dans Baron et Matyjasik, *L'évaluation des politiques publiques*, L'Harmattan, 2012.

Sabatier P. A et Schlager E. « Les approches cognitives des politiques publiques. Perspectives américaines », *Revue Française de Science Politique*, 50, 2, 2000.

Saint-Pierre, M., Bégin, C., Joubert, P. et Turgeon, P. « Les arrangements institutionnels d'évaluation dans le domaine de la santé » dans Bégin, C., Bergeron, P., Forest, P. et Lemieux, V. (ed.). *Le système de santé québécois : un modèle en transformation*, Les Presses de l'Université de Montréal, 1999.

Turcotte, Daniel, « Recherche et pratique en travail social : un rapprochement continu et essentiel », *Intervention*, no 131, hiver 2009.