

Des politiques sociales à la prévention spécialisée

La question de la place des usagers dans l'évaluation

Le souci d'évaluation des politiques sociales est apparu au début des années quatre-vingt. Dans un contexte de développement des mesures et dispositifs d'insertion professionnelle et de lutte contre l'exclusion, le CRÉDOC a réalisé de nombreuses études évaluatives. Parallèlement à ces travaux, fréquemment à dimension nationale, le Département Évaluation des Politiques Sociales du CRÉDOC a participé à la mise en place des démarches d'évaluation ou d'outils d'évaluation dans des structures et services du secteur social et médico-social, notamment auprès d'associations et d'équipes de Prévention spécialisée. Cet article présente cette double expérience et se propose d'étudier les enseignements possibles dans ces deux approches, d'identifier les outils transférables de l'une à l'autre, et notamment de s'interroger sur la place des « usagers » dans les procédures d'évaluation.

**Patrick
Dubéchet**
Sociologue
Démographe
CRÉDOC, Paris

Patrick Dubéchet, Sociologue-démographe, Chargé d'études et de recherche au CRÉDOC depuis 1988 dans le Département Évaluation des Politiques Sociales, a travaillé comme éducateur et notamment en Prévention spécialisée de 1972 à 1985.

Dès la fin des années quatre-vingt, le département Évaluation des Politiques Sociales, a réalisé des études dans le domaine de l'insertion sociale et professionnelle et de l'intervention sociale.

A partir de 1977, dans une logique de Rationalisation des Choix Budgétaires, émerge au sein de l'État, l'idée de se doter d'une capacité d'expertise dans le domaine de l'action sociale. Sur l'initiative du Ministre de l'Économie et des Finances, un colloque international sur les pratiques en matière d'évaluation est organisé en 1983. À la suite de cet événement, en 1984, est créé un office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

À partir de ce moment, plusieurs Ministères créent des services ou des directions de l'évaluation. En 1988, Michel ROCARD (alors Premier ministre) fait de l'évaluation un des grands axes de la rénovation du secteur public⁽¹⁾. Pour confirmer cette volonté, le gouvernement prévoit, pour la première fois, en décembre 1988, à l'occasion de la création du RMI, un processus d'évaluation de ce dispositif. L'année suivante, un certain nombre d'instances d'évaluation sont installées⁽²⁾. Les années quatre-vingt-dix voient se développer les programmes d'évaluation des politiques sociales.

Parallèlement, à la suite du transfert des compétences entre l'État et les Conseils Généraux dans le cadre de la décentralisation du début des années quatre-vingt, les départements vont mettre en place des procédures d'évaluation de leurs services ou des actions qu'ils financent. Ainsi, dans le cadre de la modification de la loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales, un texte en 1985 affirme la nécessité de faire figurer dans les schémas départementaux d'action sociale, des critères d'évaluation des actions conduites.

C'est dans ce double contexte que les équipes de Prévention spécialisée ont été confrontées aux nouvelles exigences d'évaluation de leur action.

I - ADAPTER LA MÉTHODOLOGIE AUX OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

L'objet de cet article n'est pas de proposer un historique ni un inventaire des méthodes d'évaluation, cependant il me semble souhaitable de rappeler quelques règles fondamentales dans le domaine de l'évaluation : la nécessité de bien cerner la commande du prescripteur et d'adapter la méthode et les outils aux objectifs de l'évaluation.

Une distinction est faite fréquemment entre **évaluation externe** et **évaluation interne**. Cette terminologie est employée en référence à l'appartenance ou non, de l'équipe d'évaluation à l'organisme responsable de l'action. L'évaluation externe a fréquemment comme commanditaire des financeurs ou des décideurs politiques.

-
- 1. Lettre de Michel Rocard à Patrick Viveret de l'Observatoire de la décision publique, juillet 1988.**
 - 2. En 1989, sont créés, un Comité Interministériel de l'évaluation (CIME), un Fonds de développement de l'évaluation, un Conseil scientifique de l'Évaluation.**

Malgré tout, elle peut être demandée par la direction de cet organisme qui fait appel à un cabinet extérieur pour évaluer sa propre action. Ce type d'évaluation s'inscrit davantage dans une logique dite récapitulative : elle permet à des personnes étrangères à la mise en œuvre directe de l'intervention d'en apprécier les résultats et les effets a posteriori. Généralement, une évaluation externe est réalisée quand le domaine couvert est complexe, soit par ses objectifs, soit par le dispositif mis en place, lorsque différentes logiques institutionnelles se confrontent avec éventuellement des difficultés d'arbitrage. C'est le cas notamment des dispositifs sociaux partenariaux, tels que le RMI, la politique de la Ville.

La notion d'évaluation

L'évaluation, au sens général du terme, se définit comme un processus social au terme duquel un jugement de valeur est produit sur une personne, un groupe, une prestation, une organisation...

“Évaluer une politique, c'est cerner la mesure dans laquelle ses objectifs ont été atteints, et à quel prix”

(RAY, DUPUY, 1988).

Se forger une opinion, porter un jugement objectif à partir d'une démarche d'évaluation ne s'improvise pas, et la première définition officielle admise en France en montre bien la complexité :

“Évaluer une politique, c'est rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus et d'atteindre les objectifs fixés.”

(Décret du Premier Ministre, 22 janvier 1990)

L'évaluation peut être proposée par la direction d'un organisme, et menée avec les professionnels concernés. Cette évaluation dite « interne » offre plus souvent l'opportunité de construire des outils d'analyse des pratiques, un observatoire permanent d'évaluation, elle vise à fournir une aide opérationnelle aux concepteurs et acteurs du dispositif ou de l'intervention. Cependant, conduire une telle évaluation nécessite de tenir compte de plusieurs facteurs. Tout d'abord, il faut s'assurer que les compétences nécessaires pour conduire l'évaluation existent bien au sein de l'équipe et des responsables concernés par l'évaluation. Par ailleurs, il faut être attentif au fait que l'individu ou l'équipe qui impulse cette démarche, risque d'être en porte-à-faux vis-à-vis de ses collègues : son positionnement dans la structure n'est-il pas de nature à fausser les résultats ? Pour éviter ces difficultés, il est souhaitable de faire appel à un intervenant ou un cabinet extérieur, au moins dans la phase de construction de la procédure. L'intérêt de cette forme d'évaluation « endoformative » est qu'elle permet de déve-

lopper ou renforcer les compétences des professionnels concernés en matière d'évaluation et elle peut créer les conditions de l'appropriation interne de la démarche, des outils, des résultats de l'évaluation.

Le deuxième facteur déterminant de l'évaluation réside dans les objectifs qui lui sont assignés. Définir ces objectifs constitue un préalable indispensable. Pour ce faire, il convient de formaliser les attentes, les besoins des commanditaires de l'évaluation - qu'ils soient extérieurs ou qu'ils appartiennent à l'organisme -, de traduire ces attentes et ces besoins en objets clairs et de définir de manière très précise les questions auxquelles l'évaluation devra apporter des éléments d'information, de réponse. Par exemple, dans le cadre de l'évaluation d'un Plan départemental pour le logement des populations défavorisées⁽³⁾, les deux objectifs de l'évaluation, définis par les commanditaires (Conseil Général et services de l'État-DDE)

3. P. Dubéchet, M. Legros : Évaluation du PDALPD dans la Nièvre, Coll. des Rapports du Crédoc, n°152, septembre 1994.

était d'analyser le fonctionnement des dispositifs existants et leurs effets sur les populations les plus démunies. Le programme d'évaluation des structures d'insertion par l'activité économique⁽⁴⁾ avait pour objectif d'évaluer l'impact, pour les publics en difficulté d'insertion professionnelle du passage dans ces structures, sur leur parcours d'insertion. Ces deux programmes n'avaient pas les mêmes objectifs et il était évident que les procédures d'évaluation ont été très différentes. Cette phase de clarification et d'explicitation est donc primordiale.

Lorsque les objectifs de l'évaluation ont été clairement identifiés, il convient de trouver une méthode qui puisse répondre aux attentes de la démarche d'évaluation. Les méthodes sont nombreuses et variées. Cependant, trois critères peuvent être utilisés pour caractériser ces méthodes : le temps, les fonctions, les acteurs⁽⁵⁾. Ainsi on distingue **l'évaluation ex-ante** (définie préalablement à l'action), concomitante (réalisée au fur et à mesure du déroulement de l'action) ou **ex-post** (après la réalisation de l'action). En ce qui concerne les fonctions, principalement, trois types d'approches existent :

1. **l'évaluation comparative** (repérer les changements produits par l'action : mesure des écarts entre la situation initiale et celle après l'action et du degré d'atteinte des objectifs),
2. **l'évaluation analytique** (comprendre comment on passe d'une situation A à une situation B),
3. **l'évaluation dynamique** (prendre appui sur les résultats pour modifier l'action au fur et à mesure, adapter l'organisation).

Il convient ensuite d'étudier les incidences de la méthodologie retenue en termes d'outils existants ou à mettre en œuvre, de compétences existantes ou à développer, de calendrier prévisionnel, de budget... etc. En effet, rapidement, il est nécessaire de déterminer les principaux besoins en information et la disponibilité de ces informations, qu'elles existent préalablement ou qu'il soit nécessaire de les (re)constituer pour les besoins de l'évaluation.

Ce préalable méthodologique est évidemment trop succinct, et certainement discutable, mais de nombreux travaux peuvent être consultés dans ce domaine⁽⁶⁾. Par

La démarche évaluative

La démarche évaluative désigne un ensemble de procédures de recueil et d'exploitation de données tendant à administrer objectivement la preuve de la valeur sociale d'une action, à construire un jugement sur une action.

Cette démarche implique, en règle générale, de :

- ⇒ délimiter l'objet même de l'évaluation,
- ⇒ repérer les objectifs poursuivis,
- ⇒ recenser les moyens mis en œuvre,
- ⇒ identifier et mesurer les effets attendus ou non attendus.

C'est la triple confrontation des objectifs, des moyens et des effets qui permet de porter un jugement, d'apprécier un dispositif, une action, une intervention.

4. P. Dubéchet, C. Henriot-Olm, M-O Simon : *Le devenir des personnes entrées dans les dispositifs d'insertion par l'économie*, Coll. des Rapports du Crédoc, n°175, novembre 1996.

5. Patrick Viveret : « L'évaluation des politiques et des actions publiques », *Rapport au Premier Ministre, La Documentation Française*, juin 1989.

6. Voir bibliographie en fin d'article.

ailleurs vous trouverez dans les différents encadrés de cet article quelques rappels des principales notions utilisées dans le domaine de l'évaluation : définitions des notions d'efficacité, d'efficience, de cohérence, d'impact, etc.

L'importance du contexte et des objectifs de l'évaluation dans la détermination des méthodes et des outils peut être illustrée par une présentation succincte des travaux réalisés par le CRÉDOC dans le cadre de programmes nationaux ou européens et aussi dans le cadre plus étroit de structures ou services dans le secteur de l'intervention sociale : les équipes de Prévention spécialisée.

II - LA MÉTHODE PROPOSÉE PAR LE CRÉDOC

Des usagers au cœur de la démarche d'évaluation

Le Département « Évaluation des Politiques sociales » du CRÉDOC a eu en charge nombre de programmes d'évaluation de politiques sociales. Ces évaluations avaient une dimension :

- nationale : le dispositif RMI, les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), les actions financées par le FSE dans le cadre des programmes départementaux d'insertion (PDI)⁽⁷⁾ ;
- régionale : Plans Locaux d'insertion par l'économie (PLIE) ;
- ou départementale : les programmes départementaux pour l'accès au logement des personnes les plus défavorisées (PDALPD), etc.

S'il fallait caractériser les approches proposées par le CRÉDOC dans ces programmes on pourrait dire que, dans la majorité des cas, ces évaluations ont été réalisées ex-post, que leur vocation était le plus souvent comparative, parfois analytique, et qu'elle présentaient un caractère récapitulatif pour les financeurs et les décideurs des politiques publiques.

Comme je l'ai précisé plus haut, ce type d'évaluation s'avère adaptée quand le domaine couvert est complexe. De ce point de vue, les dispositifs mis en place dans le cadre de l'insertion sociale et professionnelle des populations, la lutte contre l'exclusion, ont été l'occasion de diversifier les méthodes d'appréciation des résultats et des effets de ces dispositifs. La méthodologie d'évaluation mise au point par le CRÉDOC, si elle combine plusieurs approches et outils, propose aussitôt que nécessaire une enquête auprès des publics et usagers. Cette enquête auprès du public a plusieurs objectifs :

7. P. Dubéchet, Charles Lecomte, Pierre Le Quéau : « L'évaluation des actions d'insertion économique financées par le FSE dans le cadre des PDI », Coll. des Rapports du Crédoc, n°206, Décembre 1999.

- fournir une connaissance plus fine des caractéristiques des publics du dispositif (qui peuvent être comparées à des données plus globales -fichiers, données statistiques- ou à d'autres publics) et leur évolution en fonction du contexte local (lorsqu'il y a plusieurs sites -communes, départements, régions-), etc.,
- vérifier que ces caractéristiques correspondent aux objectifs assignés au dispositif et non "*adaptées*" aux attentes de résultats des financeurs (le taux de sorties "*positives*" d'un dispositif peut varier en fonction des caractéristiques du public accueilli, et la tentation est grande d'élever le niveau de sélection pour obtenir de meilleurs résultats),
- connaître les conditions et les procédures d'accès au dispositif, les conditions du passage dans le dispositif (modalités financières, d'encadrement, d'accompagnement, etc.),
- mesure des impacts : reconstruire des parcours d'insertion et des histoires professionnelles pour comprendre quel a pu être l'impact du dispositif sur la personne.
- recueillir l'opinion de l'usager sur le dispositif sur la prestation offerte et délivrée : procédures d'accès au dispositif, conditions du passage dans le dispositif (modalités financières, d'encadrement, d'accompagnement, etc.).

Les finalités possibles de l'évaluation

Finalité instrumentale : L'évaluation permet d'identifier et mesurer les effets propres d'une politique, d'un dispositif, d'une action. Elle participe à la production du changement : en termes d'orientations, d'objectifs ou social.

Finalité normative : L'évaluation permet de construire un jugement sur le bien-fondé et la réussite d'un programme d'action et d'en estimer la rentabilité.

Finalité cognitive : L'évaluation participe à la production de connaissances et possède une fonction critique.

Il est intéressant également de rencontrer des personnes qui auraient pu bénéficier du dispositif mais qui n'y ont pas eu recours. L'analyse des motifs de ce non-recours est complémentaire des autres informations pour évaluer la cohérence interne et la pertinence des objectifs opérationnels du dispositif.

Cette évaluation de la "*demande*" peut être réalisée auprès du public actuel de la politique ou du dispositif, mais aussi des publics potentiellement éligibles ou passés (ceux qui en sont sortis et qui peuvent porter un jugement a posteriori). Les enquêtes auprès d'un ou plusieurs échantillons d'utilisateurs sont généralement conduites via des entretiens individuels et semi-directifs en face à face ou par téléphone.

En dehors de cette expérience et de cette pratique de l'évaluation, j'ai participé à la mise en place de procédures d'évaluation avec des services ou des structures. Notamment j'ai eu l'occasion de conduire des travaux avec plusieurs associations et équipes de Prévention spécialisée.

Dans ce cas, la méthode se voulait concomitante et dynamique de manière à aider les professionnels à mieux ajuster leur intervention à leur mission et aux objectifs fixés, à réfléchir à leurs pratiques professionnelles, mais aussi à mieux rendre compte de leur action et des effets de cette action auprès des pouvoirs publics. Ces expériences d'évaluation ne sont pas simples à conduire. Elles se heurtent à plu-

sieurs écueils : la résistance des professionnels pour qui évaluation et contrôle constituent fréquemment encore deux notions proches, l'intérêt des financeurs et commanditaires pour des données chiffrées, quantifiables et comme le précise François LE POULTIER⁽⁸⁾, à la nature même du travail social et éducatif.

Les lignes suivantes tentent de rendre compte de cette difficulté à travers quelques expériences concrètes. La Prévention spécialisée constitue certainement un terrain exemplaire car à la complexité de la mise en place d'une démarche d'évaluation s'ajoute des principes et des méthodes spécifiques à cette forme d'intervention.

III - L'ÉVALUATION EN PRÉVENTION SPÉCIALISÉE

Une démarche à confirmer

L'évaluation, une préoccupation ancienne

Au début des années quatre-vingt, dans une note du Comité national de Liaison des associations de Prévention spécialisée, Jean-Marie PETIT-CLERC s'interrogeait : l'évaluation est-elle un piège ou une nécessité ? Pour lui, l'évaluation répondait à une double nécessité :

“Il y a tout d'abord nécessité interne à tout organisme de pouvoir relire son travail pour en apprécier les effets. Aucune équipe éducative ne peut travailler de longues années auprès de jeunes marginalisés, sans se poser de question sur le sens du travail entrepris... et cette interrogation doit pouvoir s'étayer sur une évaluation aussi objective que possible des résultats obtenus”.

Jean-Marie PETIT-CLERC précisait que cette nécessité interne se doublait désormais d'une nécessité externe :

“En période de crise économique, les financeurs exigent qu'un compte rendu des actions entreprises et des résultats obtenus leur soit transmis”. En effet, il rappelle qu'avec la loi de décentralisation *“il est devenu urgent pour les travailleurs sociaux de savoir évaluer afin de pouvoir transmettre, notamment aux nouveaux interlocuteurs, les élus départementaux, ce qu'ils font dans un langage compréhensible”.*

Dans cet article, l'auteur soulignait cependant la difficulté de l'évaluation dans le champ de l'action éducative. En effet, *“on ne peut isoler une action éducative ou rééducative, afin d'en étudier ses effets propres. Toute action éducative menée auprès d'un jeune s'exerce en effet au sein d'un champ d'influences sociétales...”.* Il se demandait également *“comment l'humain, l'affectif, le relationnel sauraient se laisser enfermer dans la mesure scientifique, le rationnel, le quantifiable ?”.*

8. François Le Poulter : « Recherches évaluatives en travail social », Coll. Vies sociales, Presses Universitaires de Grenoble, 1990.

Malgré tout, Jean-Marie PETIT-CLERC indiquait que ces difficultés “*ne doivent ni servir d'alibi pour éviter d'entreprendre une démarche évaluative... ni être niées dans l'élaboration de schémas rigides d'évaluation, qui masqueraient, derrière une apparente scientificité, la complexité de l'humain*”.

Il se trouve donc que, très tôt, le débat sur les modalités de l'évaluation a été largement ouvert. Cet article présente à mon sens l'intérêt de présenter très clairement les deux écueils auxquels sont confrontés les professionnels de la Prévention spécialisée : refuser l'évaluation car ne pouvant refléter l'ensemble du travail accompli et de l'autre côté, se laisser séduire par des outils qui peuvent fournir une certaine lecture « scientifique » ou plus exactement « technique » de ce travail, notamment par des indicateurs chiffrés (nombre de jeunes connus, par exemple).

Une approche plus quantitative que qualitative

La Commission « Éducateurs » du Conseil Technique des Clubs et Équipes de Prévention spécialisée a entrepris dès 1987 un travail de réflexion sur l'évaluation en Prévention spécialisée et sur les outils permettant à une association et une équipe de rendre compte de son action avec rigueur. Ce travail qui a été mené par plusieurs équipes a abouti à la construction d'un schéma de démarche d'évaluation en Prévention spécialisée. L'objet n'était pas d'aboutir, ni à une grille-type d'évaluation généralisable à toutes les équipes, ni à une systématisation d'outils.

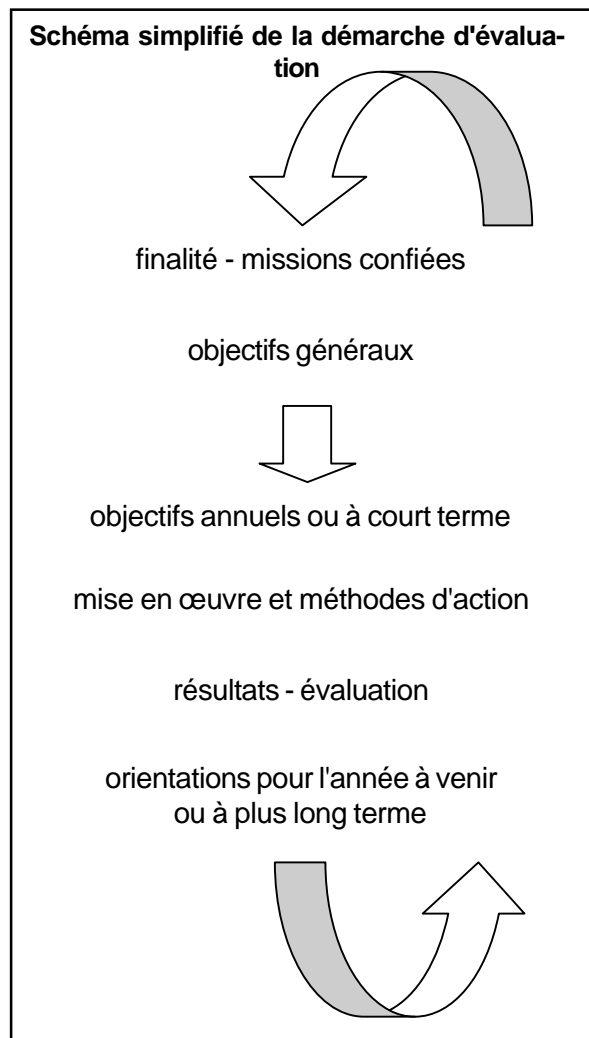
**“Très souvent
l'évaluation reste
extérieure à la
pratique quotidienne”**

Ce travail remarquable de clarté fourni une excellente base de compréhension d'une démarche d'évaluation et des différentes étapes. Le schéma proposé montre clairement le principe méthodologique de l'évaluation -une analyse et une démonstration en boucle- et ses différentes étapes résumées dans le schéma ci-contre⁽⁹⁾ :

Ce travail constitue, encore aujourd'hui, un bon outil pédagogique. Pourtant, mon expérience auprès des équipes de Prévention spécialisée montre que peu d'équipe se saisit de ce travail. En fait, très souvent l'évaluation reste “*quelque chose en plus*”, d'extérieure à la pratique quotidienne. Mais, à y regarder de plus près, on peut dire que l'évaluation dans ce secteur d'activité est une pratique ancienne, une activité ordinaire. Elle intervient d'abord dans les rapports de régulation entre les associations de Prévention et les Conseils Généraux, notamment à travers les rapports d'activité. Dans les équipes, et à condition qu'existe une organisation “*apprenante*”, formatrice⁽¹⁰⁾, des réunions internes existent (réunions dites de « synthèse », pédagogique ou de régulation avec un intervenant) dans lesquelles sont analysés le travail effectué par l'éducateur auprès d'un jeune, par l'équipe dans un quartier, les

9. Pour plus de précisions consulter le document : « L'évaluation en Prévention spécialisée » Note technique du CTPS de juin 1987.

relations établies avec les partenaires, les comportements des jeunes, etc. Ce sont des pratiques évaluatives “molles” selon l'expression de François LE POULTIER. Or ce qui a changé dans les dix dernières années, c'est la confrontation à des modèles “durs” d'évaluation. Les commanditaires de l'évaluation sont extérieurs à la



Prévention spécialisée. Ils sont animés d'une volonté de produire des données quantitatives qui rendent “lisibles” dans une logique technicienne les résultats de l'intervention des équipes de Prévention spécialisée. Ces méthodes ont un souci de systématiser la collecte des données pour étayer l'exploitation de ces résultats. Dans ces modèles “durs”, il n'y a guère de place pour l'analyse des phénomènes quotidiens, émotionnels, affectifs, relationnels.

De ce fait, beaucoup d'équipes restent sur la réserve dans la mesure où trop souvent les attentes des responsables départementaux ou des élus locaux sont davantage du registre de la comptabilité que de l'évaluation proprement dite : combien de jeunes sont concernés par l'intervention d'une équipe de Prévention ? Combien de sorties, avec combien de jeunes ? etc. Mais en quoi ces données chiffrées rendent compte des effets de l'intervention des professionnels. Michel Legros affirme : “Évaluer consiste à rechercher, décrire et analyser, les effets des logiques d'actions et à élaborer des corrélations entre ces effets⁽¹¹⁾ et ces logiques”⁽¹²⁾. Or les données chiffrées brutes ne permettent pas d'établir une quelconque corrélation.

Dans le département des Yvelines, une conseillère technique du département est parvenue, après un travail de plusieurs années avec des directeurs, à concevoir des tableaux de données chiffrées communs à l'ensemble des équipes du département. Cette performance tout à fait intéressante trouve ses limites dans l'absence de données qualitatives. À mon sens, il s'agit davantage d'une “comptabilité sociale” que

10. « Construction d'un référentiel métier d'éducateur spécialisé », P. Dubéchet, P. Le Quéau du Crédoc, M. Loiseau, M-C. Llorca, J. Sanchez du Créai Midi-Pyrénées, Programme européen dirigé par l'IRFSES/ARSEAA, Toulouse, janvier 99.

11. Par effet, il faut entendre les différences d'état de la personne, de la famille ou du milieu saisis à deux moments différents.

12. Michel Legros : « Évaluer ou les efforts de la métis. Concept et méthodes d'évaluation dans les études et recherches conduites par le Crédoc de 1989 à 1995 », Coll. des Cahier de Recherche du Crédoc, n°80, septembre 1995.

d'une réelle démarche évaluative. Cet écueil, nous l'avons vu, Jean-Marie PETIT-CLERC l'avait déjà évoqué quinze ans auparavant. Cela n'enlève rien à l'intérêt du travail réalisé qui permet aux financeurs et aux responsables politiques d'avoir à leur disposition une certaine lecture des résultats de l'action de Prévention spécialisée. Cependant, ces indicateurs chiffrés ne permettent pas d'évaluer l'impact ou la pertinence de l'action entreprise. C'est à ce travail que devrait s'atteler les associations et les équipes de Prévention spécialisée. Ce n'est pas tout fait.

Pour tenter de faire contrepoint à cette approche quantitative, le Comité départemental des associations de Prévention spécialisée, les directeurs et moi-même, nous avons travaillé sur la rédaction des rapports d'activité. L'idée était de proposer une rédaction qui s'inscrive dans une logique d'évaluation quantitative et qualitative. Or, il ressort une tendance lourde à l'utilisation des données chiffrées souvent brutes, sans commentaires, sans analyse. L'utilisation de tableaux et de graphiques permet certes de fournir des données d'une manière synthétique, mais elle semble remplacer le texte. Les rapports d'activité sont ainsi emportés par une dérive du chiffre comme donnée suffisante pour justifier et légitimer le travail fourni. De plus, la plupart des rapports d'activité ne sont pas organisés et structurés dans une logique d'évaluation, mais davantage dans une logique descriptive, même si quelques équipes proposent une organisation « en boucle » : tel que nous l'avons vu ci-dessus : objectifs / moyens / action / résultats / conclusion / perspectives.

En fait, alors que les professionnels ont des systèmes d'évaluation (comme les réunions), il semble que ce soit l'utilisation de ce travail d'interprétation de l'expérience professionnelle et d'analyse des situations qui ne soit pas rendu visible, exploitable et lisible. Malgré tout, pour résoudre cette question, plusieurs équipes de ce département ont mis au point des grilles d'évaluation qualitative. Ces outils avaient pour objectif une évaluation des actions engagées ou une évaluation de l'impact de l'action éducative auprès des jeunes (voir l'exemple ci-contre).

**“Les indicateurs
chiffrés ne permettent
pas d'évaluer la
pertinence de l'action
entreprise”**

L'exemple des Yvelines montre que des équipes réfléchissent et tentent de mettre au point sinon une méthode au moins des outils d'évaluation. Peu de travaux, à ma connaissance, proposent non pas un catalogue, ni un modèle-type, mais un ensemble cohérent d'outils dans le cadre d'une procédure d'évaluation en Prévention spécialisée. Tout en respectant la diversité des pratiques et des modes d'action de la Prévention spécialisée, il y aurait peut être intérêt à ce que les instances représentatives de ce secteur d'activité CTP ou CNLAPS, proposent quelques outils transférables à l'ensemble des équipes. Je me souviens avoir commencé à travailler cette question de l'évaluation en 1987 avec Marcel BREILLOT, actuel Président du CNLAPS ; il disait déjà à l'époque : *“Il faut que nous proposons, nous, équipes de prévention, une méthode et des outils aux responsables départementaux, avant qu'ils nous les imposent”*...

Évaluation de l'impact de l'action éducative

Exemple : fiches qualitatives (Association MEDIANES, 78)

Caractéristiques du suivi	- lieu d'habitation - âge
Éléments d'information sur le suivi	- éducateur référent - mois et année du début du suivi - origine du suivi

PHASE 1 : Analyse	Demande et situation du jeune	- demande exprimée - situation sociale - situation psycho-sanitaire
	Hypothèses et objectifs	- diagnostic - objectifs - domaines d'intervention estimés nécessaires
PHASE 2 : Action	Actions et démarches de l'équipe	- démarches - attitudes et méthodes pédagogiques
	Partenariat	- partenaires associés au suivi - autres intervenants auprès du jeune
PHASE 3 : Bilan/ Evaluation	Analyse des attitudes et comportements du jeune	- attitudes et comportements : les changements éventuels
	Analyse du suivi	- analyse et effets de l'intervention éducative. Résultats.
	Objectifs et orientations	- nouveaux objectifs éventuellement, nouvelles orientations.

Des travaux existent, mais ils concernent principalement une évaluation de la pertinence de l'implantation d'une équipe sur un territoire donnée⁽¹³⁾, l'analyse des besoins en Prévention spécialisée⁽¹⁴⁾. Ces travaux présentent une batterie d'indicateurs qui sont très utiles dans toute entreprise d'évaluation : indicateurs socio-démographiques, sur l'habitat et le cadre de vie, les problèmes sanitaires et sociaux de la population, l'enseignement, la formation et l'emploi des 16-25 ans, les conduites et les comportements des jeunes, l'environnement social. Mais cette batterie d'indicateurs, qui s'inscrit dans une logique technicienne, ne suffit certainement pas, nous l'avons dit pour produire une évaluation réelle. L'Association pour la Promotion de l'Action et de la Recherche Culturelles et Sociales propose une méthodologie intéressante, participative, interactive, qui peut se résumer en quatre axes :

13. APARCS : « Observer et diagnostiquer : guide méthodologique des terrains d'intervention de la Prévention spécialisée », réalisé à la demande de la Direction de l'Action Territoriale et de la Santé du Département du Nord, juin 92. Cette association financée par le Conseil Général du Nord, intervient sur saisine du département et remplit des missions d'évaluation, d'études, d'accompagnement méthodologique.

14. Nathalie Rossini avec la collaboration de Gilles Robin : « Évaluer des besoins en matière de Prévention spécialisée ? Éléments de réflexion à partir de l'exemple du Val-de-Marne », Recherche sociale, n°198, avril-juin 1996.

- 1- une observation participative des évaluateurs (présence dans les actions, les réunions) ;
- 2- une analyse quantitative et qualitative de la population connue et suivie (à partir des écrits ou recueil de données auprès de l'équipe) ;
- 3- une approche organisationnelle et institutionnelle interne (à partir de documents internes et d'entretiens auprès des différents membres de l'association et de l'équipe) ;
- 4- une analyse du positionnement de l'association dans son environnement institutionnel (entretiens auprès des acteurs locaux).

En fait, les associations et les équipes se sont donc peu appropriées le volet évaluation "dure" et ont semble-t-il laissé la voie libre aux propositions des Départements.

L'évaluation, fréquemment une initiative des financeurs et des commanditaires ?

Récemment le Conseil Technique des Clubs et équipes de Prévention a souhaité examiner comment la "singularité" de la Prévention dans le secteur de l'intervention sociale était prise en compte. Cette étude⁽¹⁵⁾ montre comment Départements et Associations ont su, "après une période d'apprentissage marquée par des tâtonnements et des tensions parfois vives" comme le souligne Pierre-Jean ANDRIEU, (le Président du CTPS) dans sa préface, concevoir des modes de régulation de l'action de Prévention spécialisée. Elle montre aussi le rôle central de l'évaluation dans cette régulation.

Celle-ci peut prendre la forme d'une convention entre le département et l'association sur le contenu des rapports d'activité, d'un financement de formation à l'évaluation, de la création d'un groupe de travail sur l'évaluation animé par un Conseiller Technique, d'un intervenant ou cabinet externe. L'étude montre qu'en fait l'évaluation de la Prévention spécialisée par les Départements s'articule sur différents plans : le niveau (financier, technique, politique), l'objet (analyse des besoins, conformité de l'intervention aux missions, adéquation des moyens mis en œuvre), les outils (standardisation des rapports d'activité, modélisation des systèmes d'information, de production de données).

Glossaire et éléments de définition

Cohérence :

- ⇒ **interne** : en quoi les missions, l'organisation, les modes de fonctionnement et les relations des services ou structures en charge de la mise en œuvre d'une politique correspondent aux objectifs poursuivis ?
- ⇒ **externe** : comment la politique évaluée s'articule avec d'autres politiques ou dispositifs proches ou connexes ?

Efficacité :

en quoi les résultats obtenus sont en rapport avec les objectifs poursuivis ?

Efficiences :

c'est la mesure entre :

- ⇒ les moyens affectés (humains et financiers notamment) et les volumes traités,
- ⇒ les moyens affectés à la politique et les résultats directs obtenus,
- ⇒ les volumes traités et les résultats obtenus.

15. Gilbert Berlioz, Louis Dubouchet : « L'évaluation dans le champ de la Prévention spécialisée. Étude sur les pratiques départementales », réalisée pour le Conseil Technique des Clubs et équipes de Prévention spécialisée, avec le soutien de la Direction de l'Action sociale, parue dans la collection « Jeunes » du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Paris, 1997.

À travers la description des cinq sites d'enquête on perçoit peu le positionnement des équipes par rapport à ces processus d'évaluation et notamment leur positionnement volontaire. À la lecture du document on a un peu le sentiment que l'initiative vient des Départements.⁽¹⁶⁾

Une absence de prise en compte de l'opinion des publics-usagers

Dans l'ensemble des travaux que j'ai pu consulter et à travers mon expérience personnelle, je constate que l'interrogation directe des publics concernés est peu

**“Les méthodes
d'évaluation
interrogent rarement
l'opinion des usagers”**

fréquente dans les démarches d'évaluation, sauf peut-être dans le système développé par Jean-Marc DUTRENIT⁽¹⁷⁾. Plus rarement encore, les méthodes d'évaluation cherchent à connaître l'opinion des « usagers » de la Prévention spécialisée sur les apports des éducateurs dans leur parcours, sur les actions de l'équipe, etc. avec les objectifs décrits à propos de la méthode du CRÉDOC. Cette démarche se heurte évidemment à plusieurs difficultés. Tout d'abord, le principe du respect de l'anonymat des jeunes suivis par les équipes constitue l'un des obstacles. Par ailleurs, il faudrait disposer de typologies de ces jeunes suivis pour construire

un échantillon, puis trouver les jeunes correspondants aux différents critères de la typologie. Le discours produit par les jeunes sur les éducateurs et l'équipe ne pourrait constituer évidemment qu'un aspect de l'évaluation qui interviendrait en contrepoint des données qualitatives, des observations et des diagnostics des professionnels.

CONCLUSION

En fait, l'évaluation reste une pratique de gestion de l'intervention sociale relativement peu étendue au sein des associations et des équipes de Prévention. Peu d'équipes ont développé une culture de l'évaluation “dure”, “technicienne” au point de penser la mise en œuvre de leur action, de fabriquer des outils dans cette logique. Plusieurs facteurs contribuent à cette situation nous l'avons vu. La question centrale est peut-être aussi celle du sens de l'évaluation.

Un des enjeux majeurs de l'évaluation est de savoir au service de qui elle est réalisée ? Des financeurs et des décideurs dans la perspective d'une “bonne gestion” (rentabilisation, cohérence mission/action, résultats positifs), des professionnels pour comprendre leur pratique, ses effets et faire évoluer l'action réalisée, ou au service des usagers pour améliorer la prestation offerte et mieux répondre à leurs besoins ? La réponse doit prendre en compte ces trois dimensions ; mais il faut être

16. Cet effet est certainement en partie, lié à l'objet même de l'étude : les pratiques départementales

17. Jean-Marc Dutrenit :« Gestion et évaluation des services sociaux », Paris, Economica, 1989.

vigilant à leur équilibre car comme le souligne François LE POULTIER, “*toute attitude techniciste dans le domaine de l'évaluation du travail social tend à négliger un ensemble de considérations complexes qui tiennent à de multiples paramètres*”. C'est la prise en compte de ces multiples paramètres qui font le travail éducatif et qui le rende si complexe.

Nous l'avons dit, l'évaluation en Prévention spécialisée, mais en règle générale dans le domaine de l'intervention sociale, ne peut se réduire à une activité de production de données quantitatives et de leur traitement “*statistique*”. Les éducateurs de Prévention spécialisée doivent avoir le souci de rendre lisible (par l'écrit notamment) le travail d'analyse de leurs pratiques et actions concrètes (qui participe à l'évaluation) réalisé régulièrement dans les réunions ou entre eux de manière informelle. L'évaluation doit être une attitude, un principe d'analyse de l'activité éducative qui traduit une intégration spontanée de la logique méthodologique préconisée voilà déjà près de quinze ans par le CTPS. Elle relève également d'une forme de déontologie : le souci des personnes prises en charge, leur respect.

Michel ROCARD voyait dans l'évaluation une démarche “*démocratique*” ; pour aller jusqu'au bout de cette ambition et de cette volonté, peut-être faudrait-il, outre les financeurs et commanditaires, les employeurs et les professionnels, faire jouer un rôle dans la démarche d'évaluation aux jeunes rencontrés par les équipes de Prévention Spécialisée, recueillir leur parole.

Glossaire et éléments de définition

Impact :

quels sont les rapports entre les résultats obtenus et les répercussions ou effets induits de la politique ?

Indicateur :

nombre ou valeur que l'on peut associer, au résultat d'une politique, d'un dispositif, d'une action.

Pertinence :

en quoi les objectifs stratégiques et opérationnels de la politique, du dispositif, de l'intervention correspondent aux besoins des publics cibles ?

BIBLIOGRAPHIE

DE GAULEJAC V., BONETTI M., FRAISSE J., : « L'ingénierie sociale », Coll. Alternatives sociales, Syros, 1995.

CROUTTE Patricia, LEGROS Michel : « Pratiques exemplaires ou exemples de pratiques : l'évaluation dans le secteur sociale aux Etats-Unis », Cahier de Recherche du Crédoc n°17, juillet 1991.

F.O.R.S. : « L'évaluation qualitative » Numéros spéciaux de la Revue Recherche Sociale, n°111-112, Paris, 1989

BACHMANN Christian : « Les savoirs de l'inquiétude et du renouveau. Une formation à l'évaluation de l'action sociale » in les Cahiers de PROMOFAP, Paris, octobre 1989.

BACHMANN Christian : « Un médicament redoutable » in « L'évaluation en travail social », Presses Universitaires de Nancy, 1988.

MONNIER Eric : « Evaluation de l'action des pouvoirs publics », Economica, Paris, 1987.

Revue POUR : « L'évaluation au pouvoir », n°107, Privat, juin-juillet-août 1986.

C.T.N.E.R.H.I. : « L'évaluation dans le champ des pratiques sociales », Numéro hors série relatif au Séminaire de décembre 1982, mars 1985

DELEAU M., NIOCHE J-P, PENZ Ph., POINSARD R. : « Evaluer les politiques publiques. Méthodes, Déontologie, Organisation », Commissariat Général du Plan, La Documentation Française, mai 1986.

LE CRÉDOC

Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie 142 rue du Chevaleret, 75 013 Paris

Dès la fin des années quatre-vingt, le département Évaluation des Politiques Sociales, a réalisé des études dans le domaine de l'insertion sociale et professionnelle et de l'intervention sociale.

Études en cours dans le domaine :

- *Contrat Étude Prospective sur l'évolution des emplois du secteur social et médico-social*, pour le compte de la DGEFP, la DAS.
- *La prévention spécialisée à Suresnes*, étude réalisée par Patrick Dubéchet, Charles Lecomte, Sarah Gangama, à la demande du Conseil général des Hauts-de-Seine, juillet 2000.

Études récentes dans le domaine :

- *La nouvelle vague d'un processus de professionnalisation d'emplois dans le travail social*, Patrick Dubéchet, Pierre Le Quéau, Michel Messu, Coll. des Rapports du Crédoc, n°205, réalisé dans le cadre du Programme de recherche de la MIRE « Observer les emplois et les qualifications des métiers de l'intervention sociale », décembre 1999.
- *Savoirs implicites et compétence collective : la complexité de la mise à jour de l'indicible dans les études sur l'emploi et les compétences*, Patrick Dubéchet avec le concours de Pierre Le Quéau, n°134, novembre 1999.
- *La prévention spécialisée à Antony*, réalisée par Patrick Dubéchet, Charles Lecomte, avec la collaboration de Véronique Aillet et Patricia Fiacre, à la demande du Conseil général des Hauts-de-Seine, juillet 1999.
- *Construction d'un référentiel métier d'éducateur spécialisé*, Patrick Dubéchet, Pierre Le Quéau du Crédoc, Martine Loiseau, M-C. Llorca, J. Sanchez du Créai Midi-Pyrénées, Programme commandité par l'ARSEEA, Toulouse, janvier 99.
- *Politique de la jeunesse et politique de prévention*, à Argenteuil, réalisée par Patrick Dubéchet, avec la collaboration de Patricia Fiacre et Sandra Gangama, septembre 1998.
- *Comprendre des insertions professionnelles « réussies » parmi les jeunes des quartiers en difficulté*, Patrick Dubéchet, avec la collaboration d'Isa Aldeghi et Pierre Le Quéau, Collection des Rapports du CRÉDOC, n°187, février 1998.
- *Insertion professionnelle et effets de quartiers*, P. Dubéchet, I. Groc, pour le Plan Urbain, Collection des Rapports, n° 172, septembre 1996.
- *La prévention spécialisée aujourd'hui : situations professionnelles et compétences*, Collection des Rapports du Crédoc, Patrick Dubéchet, n°170, septembre 1996.
- *Construction et analyse des compétences dans le secteur éducatif et social*, Cahier de Recherche du Crédoc, Patrick Dubéchet, n°86, mai 1996.