

L'évaluation des pratiques en protection de l'enfance

Une comparaison France – Québec

Daniel Turcotte, Gilles Mireault, Marc Rouzeau, Philippe Hirlet, Patricia Bouchard and Hélène Guédo

Volume 28, Number 1, Spring 2016

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1039183ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1039183ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Université du Québec à Montréal

ISSN

1703-9312 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Turcotte, D., Mireault, G., Rouzeau, M., Hirlet, P., Bouchard, P. & Guédo, H. (2016). L'évaluation des pratiques en protection de l'enfance : une comparaison France – Québec. *Nouvelles pratiques sociales*, 28(1), 228–249. <https://doi.org/10.7202/1039183ar>

Article abstract

France and Quebec share a long history of mutual interest in the child welfare services. Initially centered on the policies, this interest has shifted towards the professional practices designed to meet the needs of children and families, and towards research activities. This article focuses on evaluation practice set forth in both countries. It presents a comparative analysis between France and Quebec of the evaluation of practices (projects, programs, activities) in child welfare services.



PERSPECTIVES ÉTATIQUES

L'évaluation des pratiques en protection de l'enfance : *une comparaison France – Québec¹*

Daniel TURCOTTE
École de service social
Université Laval

Gilles MIREAULT
CIUSSS de la Capitale-Nationale

Marc ROUZEAU
Askoria

Philippe HIRLET
IRTS de Lorraine

Patricia BOUCHARD
CIUSSS de la Capitale-Nationale

Hélène GUÉDO
Askoria

-
1. Ce texte est tiré du document : Turcotte *et al.*, (2013). *Le déploiement de l'évaluation dans le secteur de la projection de l'enfance en France et au Québec. Une recherche comparative internationale.* Rapport de synthèse.

La France et le Québec ont une longue histoire d'intérêt réciproque pour leurs façons d'aborder la protection de l'enfance. D'abord axé sur les politiques, cet intérêt s'est ensuite déplacé sur les dispositifs et les pratiques développés pour répondre aux besoins des jeunes et de leurs familles. Ce texte s'inscrit en continuité avec cet intérêt en s'attardant à la place accordée à l'évaluation des pratiques dans chaque contexte. Il présente les résultats d'une démarche de recherche collaborative et comparée sur le déploiement de l'évaluation des pratiques (programmes, activités, services) dans le secteur de la protection de l'enfance en France et au Québec.

Mots-clés : évaluation, protection de l'enfance, enfants, législation, représentation

France and Quebec share a long history of mutual interest in the child welfare services. Initially centered on the policies, this interest has shifted towards the professional practices designed to meet the needs of children and families, and towards research activities. This article focuses on evaluation practice set forth in both countries. It presents a comparative analysis between France and Quebec of the evaluation of practices (projects, programs, activities) in child welfare services.

Keywords: evaluation, welfare Services, child, law, representation

La France et le Québec ont une longue histoire d'intérêt réciproque pour leurs façons d'aborder la protection de l'enfance. D'abord axé sur les politiques, cet intérêt s'est ensuite déplacé sur les dispositifs et les pratiques développés pour répondre aux besoins des jeunes et de leurs familles. Ce texte s'inscrit dans la continuité de cet intérêt en y ajoutant une dimension complémentaire : les pratiques en matière d'évaluation de programmes ou de pratiques. L'évaluation est un sujet qui couvre un champ très large de sorte qu'elle peut être abordée sous différents angles. Dans le domaine de la protection de l'enfance, elle fait référence soit à l'évaluation clinique ou psychosociale (Alföldi, 2010), soit à l'évaluation des pratiques qui peut être abordée sous l'angle des programmes, des services et des activités. Le présent texte porte spécifiquement sur le second volet. Différentes facettes y sont abordées : (1) le cadre réglementaire qui établit les obligations des établissements en matière d'évaluation en France et au Québec, (2) la position des acteurs sur le terrain face à l'évaluation de l'activité professionnelle et (3) l'orientation des démarches évaluatives réalisées dans le secteur de la protection de l'enfance et de la

prise en charge des mineurs délinquants. Ces regards croisés débouchent sur l'identification d'éléments distinctifs et de points de convergence. En conclusion, le texte propose une réflexion sur les enjeux de la recherche évaluative internationale et comparée.

LE CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE DE L'ÉVALUATION DE L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE

Si le champ de l'évaluation est un domaine très large, les facteurs qui influencent la mise en œuvre des démarches d'évaluation de l'activité professionnelle n'en sont pas moins étendus. Certains de ces facteurs sont exogènes aux organismes; ils transparaissent à la fois dans les textes législatifs et les dispositions réglementaires en matière d'évaluation et dans les transformations des pratiques évaluatives en fonction du contexte socio-historique. D'autres sont de nature endogène et se réfèrent aux éléments les plus structurants de l'histoire institutionnelle, du projet d'établissement et du contexte organisationnel.

Que ce soit en France ou au Québec, ce type d'évaluation se déploie sous l'effet conjugué de quatre types d'incitatifs : (1) des productions normatives et méthodologiques issues des organisations internationales, (2) des dispositifs transversaux et interministériels d'évaluation des politiques publiques, (3) des incitations et obligations plus spécifiques à l'évaluation des politiques sociales – parfois issues du monde de la santé – et (4) une déclinaison plus spécifique en matière de protection de l'enfance.

Le contexte français est actuellement marqué par les obligations liées à la loi de 2002.2, par le nouveau cadre régissant la protection de l'enfance depuis 2007 et par la mise en œuvre des évaluations internes et externes soutenue par les recommandations de l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM). À ces mesures s'ajoutent la mise sur pied, en 2004, de l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED), dont la mission est de documenter le champ de l'enfance en danger, et l'introduction, en 2008, de la mission d'audit de l'inspection générale des services judiciaires sur l'ensemble des organismes, directions et services, centraux et déconcentrés, du ministère de la Justice et des juridictions de l'ordre judiciaire (Guédo, 2011).

Ces mesures s'enracinent peu à peu dans les milieux de pratique et elles transforment graduellement les façons de faire. L'enquête de l'ANESM (2009), sur la mise en œuvre des évaluations dans le secteur social et médico-social, mettait en avant que le déploiement de l'évaluation, qui s'était initialement heurté à de nombreuses résistances dans le secteur de la protection de l'enfance, était bien engagé. En 2012, 82 % des établissements et services du secteur de la protection de l'enfance avaient amorcé un processus d'évaluation interne (ANESM, 2013). Ce pourcentage est supérieur à la proportion de 71 % relevée pour l'ensemble des établissements et services sociaux et médicosociaux (ESSMS)².

Les obligations liées à la loi de 2002.2 ont donc joué un rôle de levier en matière d'évaluation. Articulée autour de deux principes directeurs, que sont le renforcement des droits des usagers par la promotion de l'innovation sociale et médico-sociale et l'instauration de procédures rigoureuses de pilotage des dispositifs, cette loi a amorcé un mouvement axé sur le développement de bonnes pratiques professionnelles par l'évaluation. En effet, la démarche d'évaluation, telle que promulguée, vise une amélioration continue de la qualité des services par la mise en place de deux types d'évaluation : l'évaluation interne, menée tous les 5 ans par l'établissement lui-même, et l'évaluation externe, conduite par un organisme extérieur indépendant. En outre, elle réaffirme la place des usagers et de leur famille en ce qu'elle assujettit le renouvellement des autorisations à l'effectivité des droits des usagers et aux conditions de réalisation du projet du bénéficiaire. Le texte de la loi mentionne l'exigence d' « une analyse systématique de la pertinence, de la cohérence, de l'impact, de l'efficacité et de l'efficience des actions menées et des prestations délivrées ».

Afin de promouvoir et de soutenir l'évaluation sur le plan local, la loi a mis en place une instance de promotion et d'accompagnement des démarches d'évaluation : le Conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale (CNESMS). Créé officiellement en 2003, le CNESMS était chargé, notamment, de valider les procédures, références et recommandations de bonnes pratiques professionnelles au regard desquelles seraient menées les évaluations. Ces prérogatives l'avaient conduit à interroger l'articulation entre évaluation interne et évaluation externe. Il insistait sur la nécessaire complémentarité de ces deux regards portés successivement sur un même établissement,

2. Notons que la participation des usagers et/ou de leur entourage est sollicitée dans 58 % des démarches d'évaluation interne (35 % dans le secteur de la protection de l'enfance).

tout en soulignant leurs particularités : l'évaluation interne se devant d'être portée par l'ensemble des acteurs concernés (dirigeants, personnels, usagers et familles) et l'évaluation externe devant être pluridisciplinaire et strictement indépendante.

En 2007, le CNESMS fut remplacé par l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM). Cette instance a pris le relais en ce qui concerne l'élaboration, la validation, l'actualisation et la diffusion des procédures, références et recommandations de bonnes pratiques professionnelles. L'ANESM est également en charge de la définition et de la mise en œuvre des procédures d'habilitation des organismes évaluateurs indépendants, ainsi que du suivi national de l'avancement de l'évaluation. Afin de répondre au mieux à ces différentes prérogatives, l'ANESM a entamé en 2008 la production d'un important corpus de publications. En janvier 2013, 29 recommandations de bonnes pratiques professionnelles (dont 14 relatives à tous les secteurs d'intervention et 2 dédiées spécifiquement à la protection de l'enfance) et quatre enquêtes portant sur la mise en œuvre de l'évaluation interne dans les ESSMS avaient été produites.

Parallèlement à ces dispositifs législatifs, la France s'est dotée en 2004 d'un Observatoire National de l'Enfance en Danger (ONED) dont le mandat est de dresser un état des lieux de la maltraitance en France et des actions menées auprès des enfants victimes. Afin de nourrir une expertise nationale permettant une meilleure articulation du système, l'ONED appuie son action sur trois missions clés:

- L'amélioration des connaissances relatives aux questions de mise en danger et de protection des mineurs basées sur le recensement et le développement des données chiffrées d'une part, des études et recherches d'autre part;
- Le recensement, l'analyse et la diffusion des pratiques de prévention et d'intervention en protection de l'enfance;
- Le soutien des acteurs de la protection de l'enfance.

En 2008, la Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (DPJJ) s'est engagée dans une démarche d'audit qualité qui vise à améliorer l'efficacité des établissements et des services des secteurs publics et associatifs en effectuant un contrôle de conformité et d'efficacité. Ainsi, parallèlement aux évaluations internes et externes auxquelles ils sont soumis, tous les établissements et les services sont audités au moins

une fois tous les 5 ans. Cette procédure vise à garantir l'amélioration continue de la qualité des prestations, tout en centralisant les données quantitatives et qualitatives concernant les établissements et les services.

Le contexte québécois est également marqué par certaines lois qui encadrent les obligations des organismes publics en matière d'évaluation (Turcotte *et al.*, 2012). Ainsi, la Loi sur l'administration publique (L.R.Q., chapitre A-6.01) stipule que chaque organisme doit établir un plan stratégique précisant, notamment, les indicateurs de performance utilisés pour mesurer l'atteinte de ses résultats. D'autre part, la Loi sur les services de santé et les services sociaux (LSSSS), en vertu de l'article 107.1, oblige tout établissement à obtenir l'agrément des services qu'il dispense auprès d'un organisme d'accréditation reconnu. Ce processus d'agrément repose sur une démarche comportant à la fois une autoévaluation interne et une évaluation externe.

La question de l'évaluation figure également à l'agenda des législateurs puisque l'article 156.2 de la nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse (LPJ), qui est entrée en vigueur en 2007, précise que le ministre de la Santé et des Services sociaux doit déposer à l'Assemblée nationale tous les cinq ans une étude mesurant les impacts de la loi sur la stabilité et les conditions de vie des enfants et, le cas échéant, recommandant des modifications à la loi (Turcotte *et al.*, 2010).

Ces mesures législatives s'inscrivent dans un contexte où les grands organismes qui subventionnent la recherche scientifique (Fonds de recherche du Québec- société et culture – FRQ-SC et Conseil de recherche en sciences humaines – CRSH) soutiennent le développement de la recherche dans les milieux d'intervention dans le cadre de programmes tels que « Équipes en partenariat », « Actions concertées », « Programme Savoir ». En soutenant financièrement les activités de type « Recherche et Développement », ces organismes favorisent les activités d'évaluation dans un contexte qui leur donne une légitimité sur le plan scientifique. En effet, en étant soutenue financièrement par les grands organismes subventionnaires, l'évaluation ne s'inscrit pas dans un rapport contractuel entre un organisme et un chercheur; ce dernier en préserve ainsi son entière autonomie dans la réalisation de son évaluation et dans la diffusion de ses résultats. De plus, le financement atteste que le projet répond aux critères de scientificité reconnus dans le domaine de recherche concerné.

On constate donc que les contextes français et québécois présentent des similitudes quant à la volonté des décideurs politiques d'imposer aux organismes dispensateurs de services sociaux un exercice d'évaluation qui repose à la fois sur un regard posé à l'interne et sur le jugement d'observateurs externes. Dans les deux contextes, cet exercice d'évaluation apparaît comme une voie incontournable pour l'amélioration des services. On relève toutefois un écart en ce qui concerne l'éventail des activités proposées et leur financement. Il s'agit là d'un aspect non négligeable puisque cet écart a une incidence sur les représentations de l'évaluation comme activité scientifique.

LES REPRÉSENTATIONS DE L'ÉVALUATION

Au Québec, la recherche appliquée, dont l'évaluation de l'activité professionnelle peut être considérée comme une ramification, s'inscrit dans les orientations des grands organismes subventionnaires. En témoignent la place accordée aux infrastructures de recherche basée sur un partenariat entre les chercheurs universitaires et les milieux de pratiques (notamment les ARUC et les équipes en partenariat) de même que la préoccupation de mettre en évidence les retombées concrètes des activités de recherches³. En France, le regard posé sur l'évaluation est plus critique; les professionnels du social ont tendance à l'associer aux dérives du libéralisme et sa tendance au contrôle, à l'uniformisation des pratiques, au recours à la logique gestionnaire axée sur la performance et la mise en concurrence (Boutanquoi et Minary, 2008; Morata, 2009).

Plusieurs écrits québécois sur l'évaluation sont de nature méthodologique et véhiculent une vision positive de l'évaluation. Bien qu'il existe certaines inquiétudes concernant l'utilisation des données d'évaluation, particulièrement dans les organismes communautaires (Garon et Roy, 2001; Zúñiga, 2001), l'essentiel des écrits en évaluation de programmes témoigne principalement de préoccupations sur les méthodes à privilégier pour s'assurer que les études qui sont menées répondent aux critères de la recherche scientifique, notamment en matière de validité et de fidélité des données et de pertinence des interprétations (Alain et Dessureault, 2008; Dagenais, 2012; Turcotte et Tard, 2000). Il y a aussi une préoccupation de faire en sorte que les décisions politiques, les

3. Cette préoccupation transparaît notamment dans le soutien à la valorisation et à la diffusion de la recherche et dans la place accordée aux « Résultats et impacts » de la recherche sociale.

orientations administratives et les actions menées dans le domaine social s'appuient sur des données générées par la recherche (Marceau, 2007; Smits et Jacob, 2014; Turcotte, 2009). On peut penser que la proximité entre intervention et recherche y est favorisée par le fait que les professionnels de l'intervention sont, pour la plupart, formés en milieu universitaire et par le fait que plusieurs professeurs d'université sont issus des milieux de l'intervention où ils ont amorcé leur carrière professionnelle. Tout en attribuant un statut professionnel aux intervenants, la formation universitaire des travailleurs sociaux, des psycho-éducateurs et des criminologues repose sur la reconnaissance d'une « science » de l'intervention sociale. La constitution de ce corpus de connaissances, qui sert d'assise à la formation des futurs professionnels, exige la réalisation d'activités de recherche qui non seulement documentent les pratiques qui ont cours, mais permettent de porter un jugement sur leur pertinence et leur efficacité. Comment peut-on juger de la meilleure façon de venir en aide à un enfant victime d'abus physique ou d'abus sexuel s'il n'existe pas de travaux sur les effets positifs, mais également iatrogéniques, des interventions qui sont proposées? La reconnaissance de la légitimité d'une telle question justifie la pertinence, pour les chercheurs et les intervenants, de mener des recherches sur l'évaluation des interventions. Elle entraîne également pour les organismes subventionnaires l'intérêt de soutenir financièrement la recherche qui mise sur un partenariat entre les intervenants de terrain, spécialistes de l'action, et les chercheurs universitaires, spécialistes de la méthodologie.

La littérature sur l'évaluation est plus critique en France où elle est vue par certains observateurs comme un « surcontrôle institutionnel », un « investissement du secteur social par les théories du *management* et la culture d'entreprise », une « marchandisation du social », selon les expressions rapportées par Jaeger (2011), et parfois, de façon plus insidieuse encore, comme une discrète « chalandisation » de l'action sociale (Chauvière, 2007). En outre, la dimension intersubjective du travail social est davantage mise en avant d'autant que l'absence de discipline universitaire relative au travail social renforce le découplage entre recherche et intervention.

Dans le contexte français, l'évaluation – sous sa forme institutionnalisée – est une pratique relativement récente et les représentations qui en sont véhiculées sont plutôt négatives. La thématique de l'évaluation suscite donc bien des ambivalences qui vont de la crainte à l'investissement stratégique de l'ensemble des acteurs. Le fait que toute évaluation puisse soutenir un processus qui va interroger les conceptions et les pratiques

de l'intervention en faveur du changement, de l'adaptation ou de la consolidation des positionnements professionnels, ne va pas de soi. Comme le souligne Rouzeau (2012, p. 2) :

Dans la tradition française et européenne de recherche en sciences sociales, les travaux recensés apparaissent souvent influencés par la sociologie critique, la perspective politiste, les sciences de l'éducation et le plus souvent alimentés par des approches qualitatives. Les travaux menés au Québec s'inscrivent assez fortement dans la tradition anglo-saxonne. Les approches venant d'outre-Atlantique apparaissent davantage pragmatiques, liées à la perspective cognitiviste, avec une importance reconnue pour les enseignements issus des études quantitatives.

Les conceptions québécoises et françaises de l'évaluation nous apparaissent donc véhiculer deux représentations différentes de l'évaluation de l'activité professionnelle. À la vision relativement positive, ou à tout le moins utilitaire, que l'on retrouve au Québec tant dans les milieux de pratique que dans la communauté scientifique, s'oppose le regard critique des professionnels du social de la France qui ont tendance à associer l'évaluation aux dérives du libéralisme et à sa tendance au contrôle, à l'uniformisation des pratiques, à la logique gestionnaire axée sur la performance et à la mise en concurrence.

LES OPÉRATIONS D'ÉVALUATION

Pour mettre à l'épreuve ce constat global sur l'écart entre le Québec et la France des représentations de l'évaluation de l'activité professionnelle, une enquête terrain a été effectuée. Ainsi, des entretiens ont été menés auprès de différents acteurs de la protection de l'enfance (employeurs, professionnels de l'évaluation et travailleurs sociaux) pour documenter les pratiques en matière d'évaluation et apprécier les modes d'appropriation des exigences évaluatives par les institutions et les équipes de terrain. Au total, 61 entretiens ont été réalisés en France auprès d'informateurs œuvrant dans 11 établissements publics et privés. Au Québec, 16 informateurs-clés localisés dans 5 centres jeunesse ont été rencontrés. L'écart dans le nombre de personnes et d'établissement impliqués s'explique par la différence marquée dans l'organisation des services.

Au Québec, l'organisation des services en matière de protection de l'enfance est très homogène. Elle repose sur 16 centres jeunesse (un par région administrative),

financés par le ministère de la Santé et des Services sociaux, dont le mandat est essentiellement déterminé par trois lois : la Loi sur les services de santé et les services sociaux (LSSSS), la Loi sur la protection de la jeunesse (LPJ) et la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents (LSJPA). Tout en jouissant d'une certaine autonomie, ces établissements coordonnent leurs modes d'action par leur participation à une association (Association des centres jeunesse du Québec) dont le mandat consiste, entre autres, à favoriser la mise en commun et la concertation des compétences et des ressources des centres jeunesse. Le paysage apparaît donc homogène, sinon uniforme.

En France, la situation est différente. Les services en matière de protection de l'enfance relèvent principalement de la responsabilité des 101 Conseils Généraux (dont les DOM/TOM) et ils sont offerts par une diversité d'organismes et associations dont la taille et la nature des activités varient considérablement. Par ailleurs, la prise en charge des mineurs délinquants est sous la responsabilité de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Le déploiement des services est donc beaucoup plus hétérogène puisqu'une multitude d'organismes ayant des statuts, des histoires et des modes de développement très différenciés assurent des compétences qui leur sont dévolues à la fois par les Conseils Généraux et par l'autorité judiciaire. Si le cadre juridique est national, la prééminence donnée aux Conseils généraux depuis la loi de Mars 2007 entraîne des appropriations et des modes d'organisation quelque peu différents d'un département à un autre. Le paysage français apparaît donc particulièrement diversifié du fait de ces différenciations départementales, et même assez fragmenté quand on tient compte des logiques propres à chaque organisme.

Les personnes rencontrées ont été sélectionnées selon une stratégie de contraste-approfondissement (Pirès, 1997) en fonction de leur rôle dans l'organisation et de leur connaissance des pratiques d'évaluation. Pour tenir compte des particularités locales, le schéma d'entrevue, qui était orienté vers les pratiques effectives d'évaluation, a été adapté à la réalité de chaque contexte. Tous les entretiens ont été enregistrés et ont fait l'objet d'une analyse de contenu thématique (Paillé et Mucchielli, 2012).

Il se dégage des résultats que l'évaluation se déploie selon des modèles différents au Québec et en France, dans le secteur de la protection de l'enfance. Si les représentations de l'évaluation sont pas étrangères à ces différences, le mode d'organisation des services apparaît avoir une influence majeure sur les activités d'évaluation, notamment par son incidence sur l'information qui est disponible

concernant les interventions réalisées par les professionnels et concernant la situation des personnes prises en charge.

Au Québec, les centres Jeunesse sont les seuls organismes responsables des situations prises en charge dans le cadre de la Loi sur la protection de la jeunesse (LPJ) et même s'il s'agit d'organismes publics autonomes, les dispositions de la loi et leur regroupement au sein d'une association (ACJQ) constituent des facteurs d'harmonisation de leurs pratiques professionnelles. À cette coordination s'ajoute le cadrage effectué par les agences régionales de la santé et des services sociaux. Cette harmonisation est bien illustrée dans le fait qu'au Québec, dans les 16 centres jeunesse, il existe une banque de données standardisée (le système d'information clientèle jeunesse - PIJ), qui est alimentée directement par les intervenants. Cette banque de données permet d'avoir un accès immédiat aux informations les plus récentes sur la situation de l'ensemble des jeunes et des familles qui reçoivent des services et sur la nature de ces services. Les chercheurs, avec autorisation, peuvent y accéder à des fins de recherche⁴. Des travaux sont actuellement en cours pour constituer une banque provinciale regroupant une partie des données collectées dans chacun des 16 centres jeunesse.

En France, chaque Conseil général dispose d'un observatoire de la protection de l'enfance qui formalise son système d'information, ce qui pose des difficultés lorsqu'il s'agit de tracer un portrait global des interventions réalisées par les professionnels et des personnes prises en charge. Souhaitant harmoniser les données, l'État français a confié à l'ONED le développement d'une logistique de recueil d'informations. Jusqu'à maintenant, plusieurs facteurs ont ralenti la mise en place de cette logistique, notamment l'autonomie des conseils généraux, les contraintes de temps des travailleurs sociaux qui doivent remplir les fiches individuelles informatisées, et les enjeux éthiques associés au possible étiquetage des personnes et à une lecture prédictive des profils des jeunes.

Au Québec, l'évaluation apparaît intégrée au fonctionnement de l'organisation (Mireault *et al.*, 2012). Outre l'obligation récurrente qu'impose le processus d'agrément (MSSS, 2010), certains centres jeunesse ont un plan structuré d'évaluation de leurs pratiques. L'évaluation y est donc plus qu'une activité ponctuelle; elle s'inscrit dans la

4. Cette banque de données a notamment été utilisée dans l'évaluation de la nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse (Turcotte *et al.*, 2011) de même que dans l'étude québécoise sur les situations évaluées en protection de la jeunesse (Hélie *et al.*, 2012).

planification stratégique et elle est perçue comme un mécanisme de validation des pratiques et d'amélioration continue des services : « L'évaluation permet de faire un portrait des forces et des faiblesses et d'apporter des améliorations aux services offerts » (un gestionnaire). Par ailleurs, la désignation de deux centres jeunesse au titre d'institut universitaire (le Centre Jeunesse de Québec, et le Centre Jeunesse de Montréal) leur confère la responsabilité de réaliser des activités de recherche axées sur le développement de pratiques de pointe et l'évaluation des services (MSSS, 2010). Cette obligation les amène à assumer un rôle proactif dans la réalisation de projets d'évaluation visant à documenter les processus et les résultats des programmes et pratiques qui sont mis en place à l'intention des jeunes et des familles en difficulté. Selon le rapport du RUIJ (2012), pour l'année budgétaire 2010-2011, « au total, c'est plus de 115 programmes ou processus qui ont été évalués » (p. 19) dans les centres jeunesse du Québec.

Néanmoins, l'opinion des personnes rencontrées est à l'effet que l'évaluation ne comporte pas que des aspects positifs. Le temps qu'elle requiert limite la disponibilité pour rencontrer des usagers et l'usage qui est fait des résultats n'est pas toujours à l'avantage des professionnels et des usagers. C'est le cas pour les évaluations de type « gestion » qui sont davantage axées sur des indicateurs de performance (heures de travail, exigences administratives) que sur la mesure des résultats pour les usagers. La participation aux activités d'évaluation apparaît cependant comme une stratégie profitable. En plus de pouvoir l'influencer dans le sens de ses préoccupations, participer à l'évaluation aide à mieux en cerner les avantages, alors qu'au contraire, « On a l'impression de la subir quand on n'est pas impliqué dans la démarche d'évaluation » (un intervenant).

En France, les évaluations se déclinent selon trois scénarios (Terrier *et al.*, 2012) : (1) des évaluations misant essentiellement sur les ressources de l'organisme, (2) des évaluations faisant appel à un consultant extérieur à l'organisme et (3) des évaluations mixtes dans lesquelles un regard extérieur est porté dans une perspective formative. Globalement, ces démarches d'évaluation font appel à des méthodologies multiples, qui sont développées pour répondre aux particularités de l'organisme, et elles s'inscrivent dans des démarches participatives cherchant à engager l'ensemble du personnel. Cette orientation participative et adaptée aux spécificités de l'organisme fait en sorte que les référentiels sont généralement développés localement et que les outils utilisés, s'ils

proviennent d'autres milieux, sont ajustés, et parfois profondément transformés, pour correspondre aux préoccupations locales.

En matière d'évaluation interne, l'appropriation de la démarche procède davantage des préoccupations propres à l'organisme plutôt que d'une application de recommandations provenant de l'externe. Les façons de faire sont en partie déterminées par des éléments de contexte dont certains freinent et d'autres facilitent la mise en place de l'évaluation. Les contraintes budgétaires, la taille restreinte des organisations, l'éclatement des missions, la dissémination territoriale et la pression exercée par les urgences à gérer sont autant d'éléments qui freinent l'entrée en évaluation. Par contre, la prévention des risques psychosociaux ou la sortie d'une crise au sein de l'organisme sont des éléments de contexte qui peuvent agir comme catalyseurs de l'évaluation.

La position des acteurs face à l'évaluation est également un facteur important à considérer. Sur ce plan, il existe un décalage entre la position des directions et des cadres, qui sont les porteurs de l'évaluation, et celle des intervenants de terrain. Les premiers y voient plusieurs avantages à l'évaluation. Ils la considèrent comme un outil de pilotage et de cohésion interne qui permet de légitimer des décisions à partir de données plus objectives. Elle conduit à faire un état des lieux des pratiques réelles, permet le repérage des écarts entre moyens et missions et fournit une meilleure lisibilité vis-à-vis des partenaires. Les seconds, les intervenants de terrain, ont des avis plus partagés. Si certains y voient un mode d'expression des conditions de travail et un processus réflexif qui peut déboucher sur un projet collectif, d'autres la conçoivent comme une démarche qui prend du temps, au détriment du travail avec les usagers, et qui, tout compte fait, a un faible impact sur la pratique quotidienne.

SYNTHÈSE ET DISCUSSION : ENTRE DIVERGENCES ET CONVERGENCES

Le cadre législatif et réglementaire dans lequel s'inscrit actuellement l'intervention dans le domaine de la protection de l'enfance suggère que les démarches évaluatives sont devenues incontournables aussi bien en France qu'au Québec. Cependant, leur déploiement fait l'objet d'appropriations différenciées selon les contextes. Au Québec, tournée vers l'appréciation de l'implantation et des effets des « programmes⁵ »,

5. Dans le contexte québécois, les programmes sont des schémas plus ou moins prescriptifs auxquels se réfèrent bon nombre de pratiques socioéducatives et de stratégies de prise en charge.

l'évaluation est considérée comme une branche appliquée de la recherche et les chercheurs universitaires y sont très présents. À l'opposé, en France, recherche et évaluation sont des activités qui restent, pour une bonne part, séparées; elles s'exercent dans des lieux différents et par des métiers différents. L'évaluation est réalisée principalement par des consultants et elle est généralement menée dans un cadre contractuel. Par conséquent, elle n'est pas considérée comme une activité à caractère scientifique. Les chercheurs universitaires la perçoivent comme une menace à l'indépendance scientifique et à la liberté intellectuelle. Cependant, la situation tend à changer. La création des PREFAS⁶, suite à une circulaire de la DGAS⁷ devrait y contribuer. Ces pôles ressources ont pour mission principale de créer une interface entre la recherche, les formations et l'intervention sociale. De plus, la possibilité depuis 2013 d'inscrire une mention « Travail social » au doctorat décerné par le CNAM témoigne d'un intérêt pour une meilleure articulation entre la recherche et l'intervention sociale, même si le travail social, contrairement au Québec, n'est toujours pas représenté ni reconnu en France parmi les disciplines scientifiques officielles⁸.

Ces différences dans le portrait du déploiement de l'évaluation cachent cependant des convergences qui se révèlent dès lors qu'on se rapproche du terrain. Ainsi, tant en France qu'au Québec, la position des acteurs de terrain face à l'évaluation se présente selon différentes déclinaisons. Globalement, dans les deux contextes, on peut déceler la présence de quatre attitudes oscillant entre la résistance affirmée, le retrait, l'engagement et l'appropriation. Elles sont illustrées à l'aide d'extraits d'entrevues, dans le tableau suivant.

6. Pôle de Recherche et d'Études pour la Formation et l'action sociale.

7. Direction Générale de l'Action Sociale.

8. En France, la question de la redéfinition du lien entre recherche et travail et social fait l'objet d'une actualité très forte, notamment relayée et explicitée dans l'ouvrage : Marcel Jaeger (coord.). *Le travail social et la recherche - Conférence de consensus*. (Paris : Dunod, 2014).

TABLEAU 1
**Quatre attitudes des acteurs de terrain face à l'évaluation des pratiques
 en protection de l'enfance**

Résistance affirmée	« L'évaluation est envisagée comme une forme de perversion bureaucratique et/ou managériale » « Certains voient l'évaluation comme une mesure de contrôle et ça suscite des discussions. »
Non engagement et retrait	« L'évaluation engendre un sentiment de dépossession et la crainte d'être instrumentalisé » « On a l'impression de subir quand on n'est pas impliqué dans la démarche d'évaluation »
Engagement partiel et passivité	« L'évaluation est considérée comme trop tournée vers le raffinement méthodologique et non vers le travail sur le sens » « Les gens plus impliqués dans les activités d'évaluation sont plus rejoints. Ils comprennent la plus-value de la participation. »
Adhésion et appropriation	« L'évaluation est vue comme incontournable permettant un ajustement constant entre pratiques professionnelles et actes de métiers cliniques » « L'évaluation permet de faire un portrait des forces et des faiblesses et d'apporter des améliorations aux services offerts. »

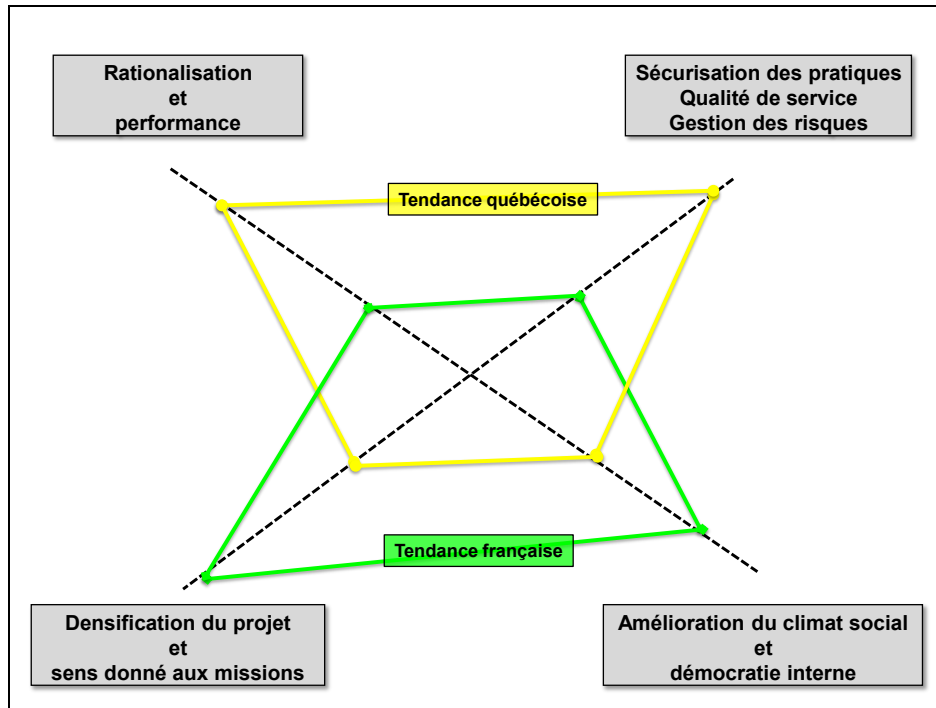
Au-delà des attitudes personnelles, il est également possible de dégager des profils organisationnels qui sont tributaires de l'autonomie décisionnelle et des moyens d'action dont disposent les organisations. S'impliquer dans des activités d'évaluation n'est pas à la portée de tous les organismes : encore faut-il disposer des ressources financières et humaines nécessaires. Mais la maîtrise des moyens d'action n'est pas le seul facteur en cause, puisque des organisations font preuve d'ouverture même si elles disposent de moyens limités. L'analyse des propos recueillis auprès des informateurs-clés nous amène à distinguer quatre niveaux d'engagement dans les activités d'évaluation, lesquels vont de la fermeture à l'initiative, en passant par la conformité et l'ouverture. Le tableau 2 illustre les niveaux d'engagement décelés sur le terrain selon que l'évaluation est perçue comme imposée ou intégrée et selon les ressources disponibles.

TABLEAU 2
**Niveau d'engagement des établissements face à l'évaluation des pratiques
 en protection de l'enfance**

Autonomie Ressources	ÉVALUATION IMPOSÉE	ÉVALUATION INTÉGRÉE
<u>Ressources adéquates</u>	<u>Conformité</u> Réponses aux exigences externes Actions minimales	<u>Initiative</u> Évaluations locales Utilisation des données
<u>Ressources insuffisantes</u>	<u>Fermeture</u> Contrôle Attitude défensive Inquiétude	<u>Ouverture</u> Reconnaissance de la plus-value de l'évaluation

Le déploiement évaluatif apparaît donc lié à la fois aux attitudes des acteurs de terrain et au choix que chaque organisme doit nécessairement effectuer, puisque l'élaboration, l'animation, la mise en œuvre et la diffusion des démarches évaluatives reposent sur des choix politiques, stratégiques et méthodologiques. Ces choix sont cependant influencés par le contexte politique et culturel dans lequel évoluent les organismes. Sur ce plan, si les contextes français et québécois sont différents, tant du point de vue de l'organisation de la protection de l'enfance que de la conception de l'évaluation, des préoccupations semblables sont perceptibles dans les effets attendus ou anticipés des démarches d'évaluation des activités professionnelles. L'importance relative de ces préoccupations varie cependant selon les contextes. L'examen des préoccupations exprimées par les personnes rencontrées nous a amenés à proposer une hypothèse de modélisation basée sur la reconnaissance de quatre orientations sous-jacentes aux démarches d'évaluation : (1) la rationalisation de l'organisation par l'amélioration des procédures et des processus, (2) la sécurisation des pratiques et la gestion des risques, (3) la densification du projet institutionnel par la promotion du sens des missions et (4) l'amélioration du climat social par le renforcement de la démocratie interne. La figure 1 positionne « théoriquement » la France et le Québec sur ces orientations.

FIGURE 1
**Modélisation des préoccupations sous-jacentes aux démarches évaluatives
 en France et au Québec**



Les quatre préoccupations se profilent dans les deux contextes. Toutefois, les démarches québécoises nous apparaissent davantage orientées vers la rationalisation des services par l'appréciation de l'efficacité et de l'efficience et la sécurisation des pratiques par le contrôle des risques inhérents à l'intervention en contexte de protection de l'enfance. Il s'agit d'optimiser l'affectation des ressources et les modes d'organisation tout en développant la qualité des services. En France, le travail évaluatif est davantage repéré comme une opportunité pour aider les équipes à redonner du sens à leur engagement, à « résister par le projet » en quelque sorte⁹. Ainsi, guidées par la volonté de densifier le projet institutionnel, les démarches françaises portent principalement sur l'effectivité et la cohérence, tout en visant aussi à améliorer le climat social dans les organisations. L'évaluation devient alors un exercice qui pousse à une formalisation des

9. Titre donné à l'éditorial de la revue associative par un des directeurs généraux mobilisés dans le cadre de notre panel d'enquête.

valeurs, à une élucidation des finalités et à une analyse des constructions stratégiques internes et des dynamiques partenariales. Cette orientation devient un outil de management participatif, voire de démocratie interne, qui se couple assez souvent à une mobilisation poussée des professionnels et, plus rarement, des usagers.

À partir de cette distinction, nous avançons que, dans le cas français, les préférences évaluatives concerneraient prioritairement l'appréciation des valeurs, des buts et des modes d'engagement qui lient des acteurs en un système d'intervention plus ou moins complexe. L'attention pour les processus alimenterait une préférence pour des démarches évaluatives qui viseraient davantage « l'animation socioinstitutionnelle ». Dans le cas québécois, les démarches évaluatives concerneraient davantage l'organisation formelle des systèmes d'intervention et prioriseraient l'appréciation des règles, des ressources et des orientations qui régissent les pratiques concrètes des acteurs. Cette orientation alimenterait une préférence pour des démarches évaluatives qui, se centrant sur les dynamiques institutionnelles, viseraient « l'amélioration socio-organisationnelle ».

En définitive, les enseignements retirés de cette approche comparative permettent de confirmer que l'évaluation de l'activité est aujourd'hui bien à l'œuvre dans les deux pays, tout en faisant ressortir quatre traits distinctifs entre la France et le Québec (Hirlet *et al.*, 2013) :

- une tradition de recherche oscillant entre constructivisme critique et positivisme pragmatique,
- une organisation des services où diversité et fragmentation s'opposent à homogénéité et cohérence,
- une plus ou moins grande diffusion de normes inspirées du secteur de la santé,
- des relations entre recherche et intervention marquées par la complémentarité et l'opposition.

CONCLUSION

Ce texte a présenté des regards croisés sur le déploiement de l'évaluation des pratiques dans le secteur de la protection de l'enfance en France et au Québec. Dans les deux contextes, on constate une volonté politique de rendre les organismes imputables de leurs

actions. En France, cette volonté transparaît dans la loi de 2002.2 et la mise en œuvre des évaluations internes et externes soutenue par l'ANESM. Au Québec, elle est perceptible dans la Loi sur l'administration publique et dans l'obligation de se soumettre à un processus d'agrément auprès d'un organisme d'accréditation reconnu mentionnée à la LSSSS.

Si les intentions du législateur sont claires et les mesures législatives précises, les pratiques n'en sont pas moins très différentes. Au Québec, les démarches évaluatives sont relativement intégrées aux activités cliniques, du moins dans les établissements du réseau de la protection de la jeunesse alors qu'en France le regard évaluatif, particulièrement lorsqu'il s'agit d'un regard externe, continue de se heurter à la méfiance du terrain. On constate donc qu'il ne suffit pas de modifier les lois pour transformer les façons de faire. Les changements souhaités vont se buter à la résistance des acteurs, si les nouvelles mesures proposées viennent heurter leurs croyances ou les placer en situation d'insécurité. Et cette résistance sera particulièrement difficile à vaincre si les acteurs disposent d'une autonomie d'action, comme c'est le cas dans le domaine de l'intervention psychosociale où « la rencontre » entre l'utilisateur et l'intervenant est un lieu privé et confidentiel. Comme les mesures législatives peuvent rarement en elles-mêmes changer les pratiques, les exercices de comparaison, comme celui réalisé dans la présente étude, sont davantage susceptibles d'ouvrir la voie à de nouvelles pratiques ou, du moins, de déboucher sur une justification mieux articulée de son action.

Il faut toutefois se garder de tirer la conclusion qu'une façon de faire est préférable à l'autre. Dans un exercice de comparaison internationale, la question de la transférabilité des concepts, des méthodes et des postures doit être en permanence envisagée avec prudence. Il peut être tentant de réutiliser chez soi les concepts et les pratiques développés ailleurs. Mais il faut garder en tête que s'inspirer ne signifie pas copier, car chaque concept, chaque manière de penser, chaque façon de faire renvoie à une identité, une culture, une idéologie. L'ouverture aux apports extérieurs ne doit donc pas se faire au détriment de ses convictions profondes et de son identité (Terrier, Turcotte et Chaput, 2013).

Le détour par l'étranger n'en est pas moins source d'enrichissements, qu'ils soient scientifiques ou pratiques, car il permet d'ouvrir les perspectives et de se décentrer pour mieux se connaître et ainsi évoluer. En effet, la confrontation à des repères culturels différents permet souvent de prendre conscience de ses propres représentations ou idées

préconçues et ainsi contribue à mieux les déconstruire. En ce sens, ce type d'exercice constitue un levier d'objectivation. Il représente également un moyen de découvrir des manières de faire différentes. Il s'agit en quelque sorte de « tirer des leçons », en s'inspirant des expériences étrangères et en essayant d'identifier les « meilleures pratiques » et de juger de leur transférabilité.

BIBLIOGRAPHIE

- AGENCE NATIONALE DE L'ÉVALUATION ET DE LA QUALITÉ DES ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES SOCIAUX ET MÉDICO-SOCIAUX (ANESM) (2009). *Enquête nationale 2009 auprès des établissements et services sociaux et médico-sociaux*. Paris : ANESM.
- AGENCE NATIONALE DE L'ÉVALUATION ET DE LA QUALITÉ DES ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES SOCIAUX ET MÉDICO-SOCIAUX (ANESM) (2013). *Enquête nationale 2012 sur la mise en œuvre de l'évaluation interne dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux visés à l'article L.312-1 du CASF*. Paris : ANESM.
- ALAIN, M. ET DESSUREAULT, D. (Ed.). (2008). *Élaborer et évaluer les programmes d'intervention psychosociale : une perspective transdisciplinaire*. Montréal : Presses de l'Université du Québec.
- ALFÖLDI, F. (2010). *Évaluer en protection de l'enfance : théorie et méthode*. Paris : Dunod.
- BOUTANQUOI, M. ET MINARY J. P. (ED.). (2008). *L'évaluation des pratiques dans le champ de la protection de l'enfance*. Paris : L'Harmattan.
- CHAUVIÈRE, M. (2007). *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*. Paris : La découverte.
- DAGENAIS, C. (2012). *Approches et pratiques en évaluation de programmes*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- GARON, S., ET ROY, B. (2001). L'évaluation des organismes communautaires : l'exemple d'un partenariat avec l'État : entre l'espoir et la désillusion. *Nouvelles pratiques sociales*, 14(1), 97-110.
- GUÉDO, H. (2011). *Le déploiement de l'évaluation des pratiques professionnelles dans le secteur de la protection de l'enfance en France*. Document inédit, Partenariat IRTS-CJ. France : PREFAS Bretagne.

- HÉLIE, S., TURCOTTE, D., TROCMÉ, N. ET TOURIGNY, M. (2012). *Étude québécoise sur les situations évaluées en protection de la jeunesse*. Montréal : Centre jeunesse de Montréal-Institut universitaire.
- HIRLET, P., ROUZEAU, M. ET TURCOTTE, D. (2013, juillet). *Le déploiement de l'évaluation dans le secteur de la projection de l'enfance et de la jeunesse : Que nous révèlent les comparaisons franco-québécoises?* Communication présentée au Congrès AIFRIS. Récupéré de http://aifris.eu/03upload/uplolo/cv1787_92.pdf
- JAEGER, M. (2011). *Usagers ou citoyens? De l'usage des catégories en action sociale et médico-sociale*. Paris : Dunod.
- MARCEAU, R. (2007). L'expérience québécoise des trente dernières années en évaluation. Dans S. Jacob, F. Varone et J.-L. Genard (dir.), *L'évaluation des politiques au niveau régional* (p. 143-155). Bruxelles : Peter Lang.
- MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (MSSS) (2010). *Cadre de référence pour la désignation universitaire des établissements du secteur des services sociaux : mission, principes et critères*. Québec : Gouvernement du Québec.
- MIREAULT, G., BOUCHARD, P., TURCOTTE, D. ET PILOTE, C. (2012). *Résultats des entretiens réalisés dans cinq centres jeunesse québécois*. Document inédit, Partenariat IRTS-CJ. Québec : Centre jeunesse de Québec-Institut universitaire.
- MORATA S. (2009). Évaluer les pratiques professionnelles. Comment se situer face aux recommandations de bonnes pratiques professionnelles? *Les Cahiers de l'actif*, 398/399/400/401, 145-157.
- PAILLÉ, P. ET MUCCHIELLI, A. (2012). *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*. (3^{ème} édition). Paris : A. Colin.
- PIRÈS, A. (1997). Échantillonnage et recherche qualitative: essai théorique et méthodologique. Dans J. Poupart, J.-P. Deslauriers, L. Groulx, A. Laperrière, R. Mayer, et A. Pires. (dir.), *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques* (p. 113-169). Montréal, Québec : Gaëtan Morin, Éditeur.
- RÉSEAU UNIVERSITAIRE INTÉGRÉ JEUNESSE (RUIJ) (2012). *Mise à jour des activités universitaires en CJ, en CJ-IU et en CSSS-CAU. Année 2010-2011*. Montréal: RUIJ.
- ROUZEAU, M. (2012). Le déploiement de l'évaluation dans le champ des politiques socio-éducatives. Que nous apprennent les comparaisons franco-québécoises? Dans G. Baron, & N. Matyjasik (dir.), *L'évaluation des politiques publiques face aux défis d'une société en tension* (p.209-231). Paris : L'Harmattan.

- SMITS, P. ET JACOB, S. (2014). La fonction d'évaluation dans l'administration publique québécoise : analyse de la cohérence du système d'actions. *Canadian Public Administration*, 57(1), 71-96.
- TERRIER, E., ROUZEAU, M. ET GUÉDO, H. (2012). *Résultats des investigations locales en France*. Document inédit, Partenariat IRTS-CJ. France : PREFAS Bretagne.
- TERRIER, E., TURCOTTE, D. ET C. CHAPUT (2013). Le déploiement de l'évaluation dans le secteur de la protection de l'enfance en France et au Québec. Parcours d'une recherche comparative internationale. Dans P. Hirlet, J.-L. Meyer, Y. Molina et B. Muller (dir.), *Travail social sans frontières : innovation et adaptation* (p.131-148). Rennes : EHESP.
- TURCOTTE, D. (2009). Recherche et pratique en travail social : un rapprochement continu et essentiel. *Intervention*, 131, 54-64.
- TURCOTTE, D. ET TARD, C. (2000). Évaluation de l'intervention et évaluation de programmes. Dans R. Mayer, F. Ouellet, M.-C. St-Jacques et D. Turcotte (dir.), *Méthodes de recherche en intervention sociale* (p. 327-358). Montréal : Gaétan Morin éditeur.
- TURCOTTE, D., GUINGOUAIN, G., ROUZEAU, M., MIREAULT, G., NADEAU, F., TERRIER, E., GUÉDO, H. (2013). *Le déploiement de l'évaluation dans le secteur de la protection de l'enfance en France et au Québec. Une recherche comparative internationale*. Québec : Centre jeunesse de Québec-Institut universitaire.
- TURCOTTE, D., HÉLIE, S., DRAPEAU, S., BIGRAS, M., BROUSSEAU, M., DESSUREAULT, D., (...) TURCOTTE, G. (2010). *Évaluation des impacts de la nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse. Rapport synthèse*. Québec : Centre de recherche sur les jeunes et les familles à risque (JEFAR). Récupéré de http://www.fss.ulaval.ca/cms_recherche/upload/jefar/fichiers/rapport_lpj.pdf
- TURCOTTE, D., DRAPEAU, S., HÉLIE, S., BIGRAS, M., BROUSSEAU, M., DESSUREAULT, D., (...) TURCOTTE, G. (2011). *Les impacts de la nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse au Québec : un premier bilan*. Québec : Centre de recherche sur les jeunes et les familles à risque (JEFAR). Récupéré de http://www.fss.ulaval.ca/cms_recherche/upload/jefar/fichiers/les_impacts_de_la_nouvelle_lpj_2011.pdf
- TURCOTTE, D., MIREAULT, G., BOUCHARD, P. ET PILOTE, C. (2012). *Le déploiement de l'évaluation dans le secteur de la protection de la jeunesse au Québec*. Document inédit, Partenariat IRTS-CJ. Québec : Centre jeunesse de Québec-Institut universitaire.
- ZÚÑIGA, R. (2001). L'évaluation sur la place publique : science, éthique et politique. *Cahiers de recherche sociologique*, 35, 15-30.