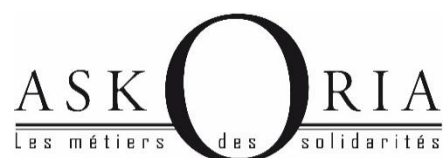




# LA PARTICIPATION DES USAGERS A L'EVALUATION DE L'ACTIVITE EN PROTECTION DE L'ENFANCE

## Synthèse de l'étude française



Le déploiement de l'évaluation dans le secteur de la protection de l'enfance, en France et au Québec, a fait l'objet d'un premier travail de recherche sur l'implantation et le déploiement des dispositifs et des pratiques, sous-tendus eux-mêmes par des conceptions substantiellement différentes<sup>1</sup>.

Le choix de porter ensuite l'accent sur la place des usagers dans ces démarches évaluatives n'est pas intervenu par hasard : la question de la participation des « personnes concernées »<sup>2</sup>, comme on les appelle aujourd'hui, traverse en effet tout le champ social et médico-social.

En témoignent notamment les recommandations de l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM), qui souligne que la participation des bénéficiaires à l'évaluation de l'action publique constitue un levier puissant pour l'amélioration des pratiques.

Cette synthèse du deuxième volet de la recherche du côté des équipes françaises impliquées, en écho au travail réalisé par nos partenaires québécois<sup>3</sup>, permettra à la fois de dresser un rapide compte-rendu de nos résultats et de les comparer ultérieurement à ceux obtenus outre-Atlantique.

## **1. LA PARTICIPATION DES PERSONNES CONCERNÉES À L'ÉVALUATION DE L'ACTIVITÉ EN PROTECTION DE L'ENFANCE**

Si dès 1975<sup>4</sup>, le secteur social et médico-social a eu la volonté d'associer les usagers au fonctionnement de ses structures, il faudra attendre 2002 pour que les grands principes érigés 25 ans plus tôt, mais encore peu respectés, voient leur concrétisation grâce à la loi dite de rénovation sociale et médico-sociale<sup>5</sup>.

Celle-ci prévoit deux types d'évaluation, interne et externe, qui ont tardé à se mettre en place dans le secteur de la protection de l'enfance, contrairement aux champs du handicap et de la vieillesse.

De la même manière, les instances favorisant la participation des bénéficiaires ont été installées plus tard dans le secteur de la protection de l'enfance que dans le secteur du handicap : en 2012, on trouvait « seulement » 68 % de Conseils de Vie Sociale dans l'un, 90 % dans l'autre.

Enfin, la participation des usagers aux différentes étapes des démarches évaluatives est souvent moins requise : d'une part, on mobilise moins les données issues des dossiers des jeunes et les entretiens avec ces derniers au profit du point de vue des partenaires ; d'autre part, les résultats des évaluations sont rarement communiqués aux usagers eux-mêmes et peu à leurs représentants (respectivement 8 et 20 %<sup>6</sup>).

---

<sup>1</sup> « Le déploiement de l'évaluation dans le secteur de la protection de l'enfance en France et au Québec. Une recherche comparative internationale ». Rapport de synthèse. Juin 2013. 37p.

<sup>2</sup> Jaeger Marcel. Rapport Refonder le rapport aux personnes. « Merci de ne plus nous appeler usagers ». Conseil Supérieur du Travail Social. 2014.

<sup>3</sup> FOURNIER V., BOUCHARD P., TURCOTTE D. (2016). « La place des usagers dans l'évaluation des services en protection de l'enfance : la situation du Québec ». Centre jeunesse de Québec. Institut universitaire. 14 p.

<sup>4</sup> Loi n°75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales

<sup>5</sup> Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale

<sup>6</sup> ANESM (2013). 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. Enquête nationale 2012. Cf page 9 du rapport de recherche.

En dépit de ces inégalités entre les différents secteurs de l'action sociale, l'abondance des travaux sur la participation des personnes concernées, depuis les années 2000 et 2010, amène à mettre en lumière les distinctions suivantes :

- associer les usagers consiste à s'unir à eux (ou à les faire s'unir à d'autres acteurs) pour viser une action commune ;
- impliquer consiste à « mêler » les bénéficiaires à une action ;
- se concerter avec eux implique *a minima* d'avoir un but commun ;
- enfin, les faire participer renvoie à l'idée de leur donner une part.

Prenant appui sur les travaux désormais classiques de S. ARNSTEIN (1969), l'ANESM a stabilisé les 4 niveaux ci-après afin de caractériser l'intensité des démarches participatives.

<b>Niveaux</b>	<b>Qualification</b>	<b>Définition</b>
Niveau 0	<b>Communication</b>	Les personnes sont informées et s'expriment essentiellement pour mieux comprendre l'information, mais sans objectif de recueillir leur avis.
Niveau 1	<b>Consultation</b>	Les avis de chaque personne sont recueillis par le biais d'entretiens, d'enquêtes de satisfaction ou d'observations précises. Ces derniers apportent des éléments sur les changements perçus dans leur situation, le respect de leurs attentes, les effets de l'accompagnement ou de l'accueil.
Niveau 2	<b>Concertation</b>	Les personnes sont associées à une démarche collective et contradictoire de réflexion sur les réponses proposées par l'ESSMS. Les appréciations ainsi émises sont intégrées dans les données à analyser.
Niveau 3	<b>Coproduction</b>	Les usagers ou leurs représentants sont associés -au sein de l'instance d'évaluation- à l'analyse évaluative et aux propositions d'amélioration.

**Les niveaux de la participation  
(ANESM, 2009<sup>7</sup>)**

Cette graduation dans la place accordée aux intéressés, de la plus modeste à la plus intense, a permis d'analyser les résultats de cette étude avec une grille de lecture plus précise que celle dont nous disposons dans le sens commun.

---

<sup>7</sup> ANESM (2009). « La conduite de l'évaluation interne dans les établissements et services visés à l'article L. 312-1 du CASF ». Recommandations de bonnes pratiques professionnelles. 78 p.

## 2. LA METHODOLOGIE MISE EN ŒUVRE DANS LES QUATRE EQUIPES FRANÇAISES

Les quatre établissements de formation au travail social, situés dans quatre territoires différents<sup>8</sup>, se sont associés avec des institutions exerçant dans le champ de la protection de l'enfance. Au total, douze institutions ont collaboré à cette recherche et représentent une diversité de statuts juridiques à l'œuvre dans l'action sociale en France.

Après des entretiens exploratoires réalisés auprès des directeurs de ces structures, des guides d'entretiens semi-directifs ont été élaborés à destination :

- des cadres intermédiaires,
- des intervenants sociaux,
- et enfin des usagers et de leurs représentants.

Au total, 55 entretiens individuels et *focus-group* ont été réalisés.

En outre, à l'occasion des entretiens effectués dans les institutions partenaires, les chercheurs ont récolté de nombreux documents sur lesquels a porté une analyse de contenu.

## 3. LES RESULTATS DES ENTRETIENS ET DES FOCUS-GROUP

### 3.1 La contribution des usagers aux démarches évaluatives

#### ❖ *Au moment de la conception de la démarche évaluative*

Les résultats sur ce point semblent unanimes. Dans les douze institutions partenaires de la recherche, les usagers n'ont pas participé à la construction des outils destinés aux démarches d'évaluation rendus obligatoires par la loi 2002-2.

#### ❖ *Au moment du recueil de données*

Malgré ce manque de concertation des personnes concernées (au sens que nous avons défini plus tôt, c'est-à-dire de les réunir au sein d'une communauté d'acteurs pour entreprendre et développer une action collective), les démarches évaluatives lancées depuis 2002 ont favorisé la création, le développement ou l'ajustement d'outils spécifiques destinés à faire participer les usagers à l'évaluation de l'activité (principalement en termes de communication et/ou de consultation : niveaux 0 et 1 de l'échelle utilisée). Les évaluations internes et/ou externes ont également permis la mise en place ou une meilleure utilisation des instances institutionnelles imposées par le législateur ou déjà créées dans les établissements.

Parmi les outils qui reviennent le plus souvent, nous citerons :

- Les entretiens avec les familles et/ou les enfants,

---

<sup>8</sup> Pour mémoire (et par ordre alphabétique) : Basse-Normandie, Bretagne, Lorraine et Réunion.

- Les questionnaires de satisfaction ou de consultation,
- Les groupes d'expression ou de parole.

En outre, sont apparus, dans certaines institutions, le principe de l'enquête-flash sur un sujet ciblé et la réalisation d'une étude menée par de futurs ingénieurs sociaux auprès d'anciens usagers.

### ❖ *Les contributions des usagers en-dehors des démarches évaluatives systématisées*

En dehors des périodes dédiées à l'évaluation interne et/ou externe, des initiatives ont été prises, pour certaines avant même la loi de 2002, ou dans le prolongement des démarches rendues obligatoires. C'est ainsi qu'une institution évoque la participation des usagers à l'élaboration du projet de service ; une autre souligne qu'un dossier est désormais remis à chaque enfant, une fois par an et à l'occasion de son départ, pour donner son avis sur l'accompagnement proposé.

Des établissements interrogés dans une des régions relèvent que jusqu'au lancement de l'évaluation externe, ils n'étaient pas nécessairement conscients que des procédures et dispositifs s'intéressant au point de vue des usagers préexistaient. En cela, l'évaluation interne a permis de révéler la place donnée aux bénéficiaires mais aussi ses insuffisances et les efforts qu'il y avait à fournir.

Enfin, la mise en place des démarches évaluatives a fait progresser les établissements dans ce domaine, ces derniers proposant désormais des réunions dédiées à l'expression des jeunes, des boîtes à idées ou autre conseil de la sagesse. En outre, elle a permis de repenser les modalités d'accueil des parents et leur participation au projet de vie de leurs enfants.

## 3.2 Les instances de participation

Les Conseils de Vie Sociale (CVS), créés par la loi 2002.2, visent à recueillir le point de vue des bénéficiaires, à les informer de la vie de l'établissement dont ils dépendent ou encore de structurer la réflexion entre professionnels et usagers. Or, peu parmi les structures enquêtées ont mis en place cette instance et il apparaît qu'il est plus aisé de le faire lorsque l'établissement dispose d'un hébergement collectif.

Dans l'un des établissements où un CVS a été créé, la procédure prévue visant à élire les représentants d'usagers n'a pas été respectée et vient qui veut. Il y apparaît également une autre limite : celle de la participation des parents. Enfin, le lien n'a été que peu établi entre cette instance et les démarches évaluatives.

Dans une autre région, la tentative d'élire des représentants des enfants et des parents s'est heurtée à des écueils : une des unités d'hébergement a refusé d'y participer et les familles qui y siègent n'ont pas été élues par leurs pairs. Malgré une faible mobilisation des parents (deux seulement), cet établissement a en revanche pu utiliser l'instance pour consulter les usagers durant l'évaluation interne.

Enfin, dans une troisième région, un CVS a été mis en place dans un centre maternel dans lequel, pourtant, la loi ne l'impose pas en raison de la durée brève du séjour. Le même établissement a créé un autre CVS dans une maison d'enfants, qui semble très bien fonctionner (élection des représentants, effort quant à une représentation collective évacuant les intérêts particuliers).

Dans la majorité des établissements, il faut noter la mise en place d'instances formelles ou informelles dédiées à la participation des usagers. Outre les groupes de parole et d'expression, dont cet écrit s'est déjà fait l'écho, une institution a mis en place un comité éthique, d'autres ont créé des conseils de maison, des repas consacrés à des échanges sur la vie quotidienne, une commission des usagers, un conseil de la sagesse (déjà évoqué plus tôt) ou encore un Service Familles, dont nous reparlerons plus loin.

### 3.3 Les avantages de la participation des usagers

En préambule à ce paragraphe, il faut mettre l'accent sur la volonté quasi générale d'une participation massive et effective des usagers.

Celle-ci s'appuie sur trois arguments principaux :

- l'argument de la démocratie et du pouvoir d'agir : les usagers sont ainsi considérés comme de vrais citoyens ; leur responsabilité, lorsqu'il s'agit des parents, est ré-instituée, là où la mesure d'assistance éducative ou de placement pourrait l'amputer ;
- l'argument de la qualité : en prenant davantage en compte les besoins et les idées des jeunes et de leurs familles, les établissements améliorent leur prise en charge ;
- l'argument de l'analyse réflexive : écouter le point de vue des usagers fait émerger de nouveaux sujets de réflexion, alimente la réflexion professionnelle et réduit la dissymétrie de la relation aidant-aidé.

### 3.4 Les défis de cette participation

Les difficultés à rendre effective la participation des usagers aux démarches évaluatives, et qui constituent autant de défis pour les structures œuvrant dans le champ de la Protection de l'Enfance, sont de deux ordres majeurs :

- Les défis liés aux usagers eux-mêmes : il faut tout d'abord se rappeler que les personnes aidées, pour la plupart, vivent l'aide apportée comme contrainte ; en outre, les outils mobilisés, notamment les questionnaires écrits, ne sont pas toujours lisibles pour les enfants, voire pour leurs parents ; les parents du reste, qui ne sont pas un public « captif », et qui sont parfois enquêtés en fin de mesure, voient souvent un intérêt moindre à répondre que les jeunes dont la vie quotidienne repose beaucoup sur l'établissement ; enfin, les usagers présents dans les instances participatives, aux prises avec leurs propres difficultés, éprouvent parfois des difficultés à ne pas représenter qu'eux-mêmes.
- Les défis liés aux contextes institutionnels, organisationnels et professionnels : il existe des écueils liés au secteur de la Protection de l'Enfance, encore peu ouvert sur l'extérieur et surtout déchiré entre deux objectifs, parfois contradictoires : celui de faire valoir les droits des parents et celui de protéger l'enfant ; il apparaît également des freins liés à l'organisation des démarches évaluatives, parfois insuffisamment portées par les cadres, pour lesquelles on ne libère pas assez de temps afin que les professionnels puissent les mettre en œuvre dans « les règles de l'art » et qui se heurtent aussi à la temporalité de l'accueil des enfants, parfois brève ; enfin, malgré la volonté de partager un peu le pouvoir, les professionnels peuvent voir comme

un risque, voire une menace, le fait d'exposer leur travail et de s'exposer eux-mêmes au regard des familles.

### 3.5 Modalités de participation en émergence

Les évaluations ont presque toujours abouti à la préconisation de mesures destinées à favoriser l'implication des usagers dans la prise en charge des jeunes.

La première préconisation concerne la formalisation et l'adaptation des outils dédiés aux usagers, et ceci à chacune des étapes du processus.

La deuxième catégorie de préconisations concerne les modalités de participation aux mesures et à la vie institutionnelle : journal de la mesure, livret d'accueil et autres visites d'établissements, association des parents aux réunions de synthèse, CVS...

La troisième catégorie d'actions en émergence a trait au recours que peuvent constituer des associations représentatives d'usagers de la Protection de l'Enfance : ainsi, deux structures ont-elles pour projet des co-formations avec ATD Quart-Monde. Dans la même optique, des établissements pensent à mettre en place des groupes d'expression animés par d'anciens jeunes placés ou à encourager et accompagner les velléités de témoignages en direction des pairs.

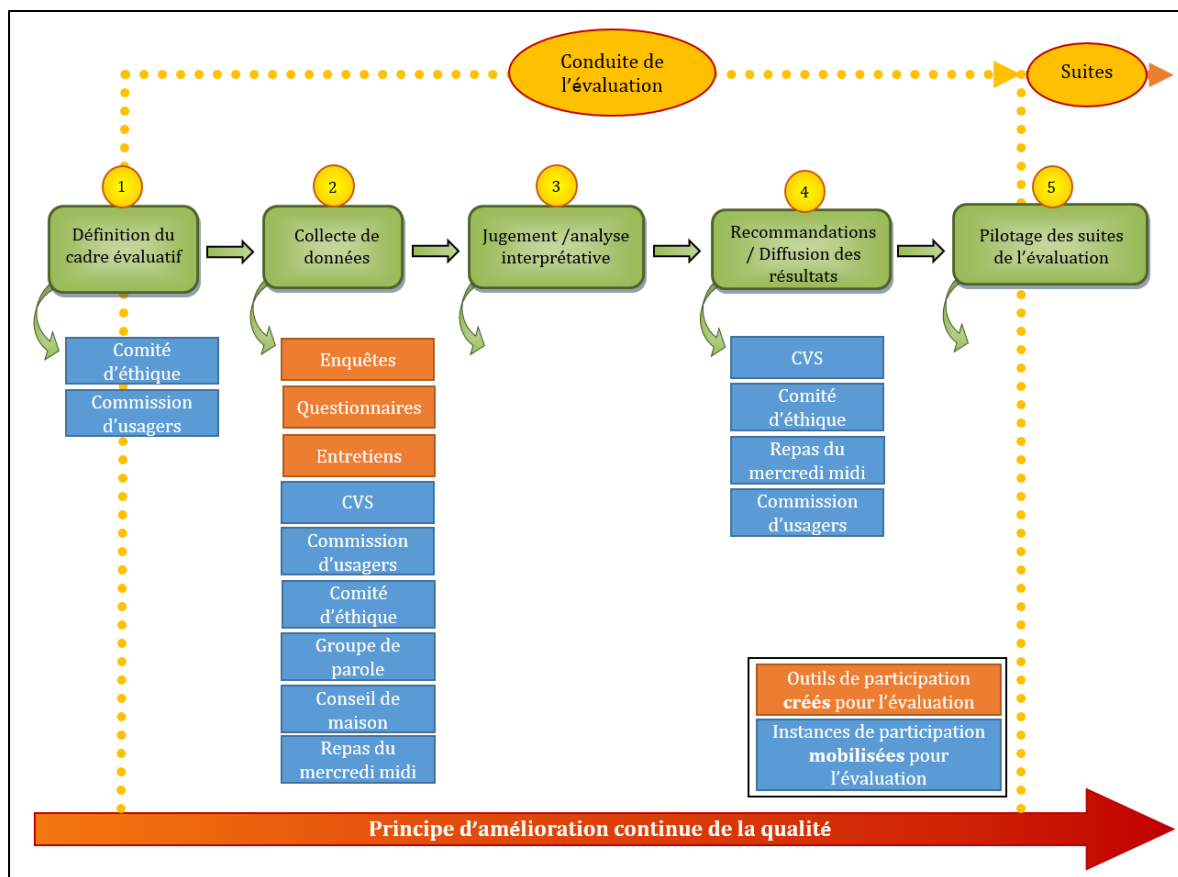
La dernière catégorie de préconisations, et la plus aboutie, consiste à imaginer, à l'occasion de l'écriture ou de la réécriture d'un projet d'établissement, une plus forte implication des enfants et des familles : une des régions concernée par notre recherche a notamment présenté la démarche de création d'un Service Famille au sein d'un des établissements enquêtés.

## **4. L'ANALYSE DES DOCUMENTS ET INSTANCES UTILISES POUR RECUEILLIR LA PAROLE DES USAGERS**

### 4.1 Vers une caractérisation d'ensemble des instances et outils mobilisés

Comme nous l'avons déjà évoqué dans le point 3 de cette présente synthèse, l'inventaire des supports de participation mobilisés par les douze établissements enquêtés, sur quatre territoires français, a permis de répertorier une dizaine d'outils et d'instances dédiés à la conduite de l'évaluation de l'activité.

Cet inventaire distingue les outils construits pour l'occasion (questionnaires, entretiens, enquête-flash...) et les instances formelles ou plus informelles qui existaient avant les démarches évaluatives et sur lesquelles les responsables de ces démarches ont pu s'appuyer. Parmi ces dernières, il faut noter qu'elles ont, pour la plupart d'entre elles, été mobilisées au moment de la collecte de données, très rarement au moment de la définition du cadre de l'évaluation, et parfois à nouveau au moment de la promulgation des résultats.



La mobilisation des instances et outils participatifs en fonction des étapes évaluatives

Nous avons également entrepris d'apprécier la portée participative de ces différents supports en nous référant à la grille de l'ANESM.

- Les échanges se déroulant dans des occasions assez informelles - du type « repas du mercredi » - renvoient au stade de la *communication*, dans la mesure où la discussion vise à échanger des informations, de mieux les comprendre, voire d'en débattre, mais sans rechercher particulièrement la production d'un jugement collectif.
- Les enquêtes de satisfaction, les enquêtes flash, les questionnaires et également les échanges lors des conseils de maison et des groupes de parole représentent des supports de *consultation*. En effet, ces instances et ces outils servent généralement au recueil de données dans une visée évaluative explicite, c'est-à-dire dans une perspective de modification possible du projet. Cependant, la conduite des affaires n'est pas réputée devoir obligatoirement être affectée par les points de vue exprimés.
- Davantage institutionnalisés, les conseils de la vie sociale, les commissions d'usagers et les comités d'éthique se situent davantage dans le champ de la *concertation*. En effet, quand ils existent et quand ils sont activés, ces espaces contribuent à initier une dimension participative dès l'élaboration du projet évaluatif, à recueillir des points de vue appréciatifs en complément des autres démarches d'enquête ainsi qu'à présenter et à débattre des résultats obtenus.



## 4.2 Le cas spécifique des questionnaires et rapports d'évaluation

A noter que les questionnaires de satisfaction, évoqués au point 3, ont été également analysés. Il ressort de cette étude, conformément aux entretiens, que les taux de retours sont très variables, ce qui peut s'expliquer notamment par le fait que seul un sur les six examinés avait été construit en consultant des usagers.

Par ailleurs, l'équipe de recherche a travaillé sur les rapports d'évaluation interne que six structures sur douze ont bien voulu transmettre (soit la moitié). Leur expertise montre que seulement deux établissements ont pu qualifier avec précision le niveau de participation des usagers, depuis le recueil de leur avis jusqu'à la co-construction de la démarche évaluative en passant par la consultation et l'implication. Les quatre autres emploient les termes de participation et d'association de manière imprécise.

Si pour 100% de ces six établissements, les bénéficiaires ont été d'une manière ou d'une autre associés à la collecte des données, les rapports n'évoquent les usagers ni dans la phase de définition du cadre évaluatif, ni dans l'analyse des données, ni dans le pilotage des suites, et seulement un d'entre eux indique qu'ils ont été destinataires des résultats.

Une des limites que pointent les chercheurs tient à l'écriture même de ces rapports d'évaluation, qui ne comporte pas toujours l'explicitation de la méthodologie suivie. Le référentiel utilisé dans l'évaluation interne étant *de facto* propre à chaque établissement, il ne prévoit pas, précisément, l'obligation d'impliquer les usagers à la démarche, *a contrario* du modèle de l'évaluation externe, imposé par l'ANESM, qui y contraint les établissements.

## 5. PERSPECTIVES DE DISCUSSION DES RESULTATS DANS UNE LECTURE COMPAREE FRANCE-QUEBEC

Comme l'équipe québécoise nous y invite dans son document de mai 2016, le travail réalisé des deux côtés de l'Océan Atlantique pourrait se rejoindre autour de trois aspects.

### 5.1 Les modalités de participation

Qu'il s'agisse des analyses portant sur les entretiens avec les directeurs, les cadres et les professionnels ou de celles portant sur les documents récoltés au cours de l'enquête, l'étape au cours de laquelle la participation des usagers est massivement mobilisée est celle du recueil de données, au détriment de l'amont, de l'analyse et de l'appropriation des résultats.

Par ailleurs, même si l'on identifie une dizaine d'instances et d'outils pour recueillir lesdites données, ce sont les enquêtes de satisfaction qui, comme au Québec, sont plébiscitées et ce, en dépit d'un certain nombre de critiques qui leur sont adressées (contexte d'aide contrainte, difficultés de compréhension des questions, manque d'association des usagers à leur conception...).

## 5.2 Le type d'évaluation

En référence aux six générations de l'évaluation, les trois premières étant de nature managériale, les deux suivantes étant coproduites ou pluralistes et la dernière étant émancipatrice (BARON et MONNIER)<sup>9</sup>, il apparaît que les types de démarches évaluatives mobilisés ressortent plutôt d'une évaluation coproduite, voire pluraliste dans le meilleur des cas.

Cependant, si l'on prend en compte les critiques formulées par BARON et MONNIER, il serait trop « généreux » de qualifier les évaluations étudiées de réellement participatives du fait d'une faible diversité des acteurs mobilisés à toutes les étapes de la démarche.

Cette remarque rejoint donc les conclusions de l'équipe québécoise, qui constate de son côté que l'approche majoritairement employée s'articule autour d'un axe très opérationnel.

## 5.3 Les avantages et les limites de la participation

Là encore, et nos collègues québécois l'ont également observé dans leurs propres travaux, malgré une forte volonté des institutions partenaires de faire participer les jeunes et les familles à l'évaluation de leur activité et en dépit d'une effectivité du recueil de la parole des personnes concernées dans toutes les structures rencontrées, il demeure trois limites principales :

- La difficile représentativité des usagers par un panel choisi en leur sein, tant les modalités d'élection sont délicates à mettre en œuvre et tant les personnes restent souvent aux prises avec leurs problématiques singulières.
- La difficile mobilisation de l'ensemble des acteurs, professionnels et non-professionnels : manque de temps pour les uns, sentiment d'inutilité pour les autres, crainte de l'exposition et des uns et des autres.
- La difficile orientation méthodologique et technique : la question du « comment faire » se pose dès lors que l'on a l'ambition, dans une visée citoyenne et émancipatrice, d'impliquer les bénéficiaires à toutes les phases des démarches évaluatives.

Une des perspectives d'ensemble que l'équipe de recherche (chercheurs, directeurs et professionnels français et québécois) avait envisagée dès le bilan intermédiaire de ses travaux, était de réfléchir aux modèles et aux outils à construire collectivement pour « venir à bout » de ces trois défis.

---

<sup>9</sup> BARON G., MONNIER E. (2003). « Une approche pluraliste et participative : Coproduire l'évaluation avec la société civile », IN : *Informations sociales*, n°110.