

CAHIER ^{DE} Recherche

SEPTEMBRE 1995



N° 80

ÉVALUER OU LES EFFORTS DE LA MÉTIS

Michel LEGROS

Département “Évaluation des politiques sociales”



**ÉVALUER
OU
LES EFFORTS DE LA *MÉTIS***

Concepts et méthodes d'évaluation dans les études et recherches

**conduites par le CRÉDOC
de 1989 à 1995**

**Michel LEGROS
Département Evaluation des
politiques Sociales**

SEPTEMBRE 1995

Depuis 1989, le département Évaluation des Politiques Sociales du CRÉDOC a réalisé ou participé à de très nombreux programmes d'évaluation. Ce cahier de recherche constitue une synthèse de ces travaux et tente d'en dégager les convergences méthodologiques. Si ce document a été réalisé par Michel LEGROS, responsable du département, il n'aurait pas été possible sans les contributions de :

ALDEGHI Isa
AUCOUTURIER Anne-Lise
BAUER Denise
CHARRIER Odile.
CROUTTE Patricia.
DUBÉCHOT Patrick
GILLES-SIMON Marie-Odile
GROC Isabelle
ILIAKOPOULOS Anastassios
LE CLAINCHE Christine
MARESCA Bruno

Le secrétariat de ces travaux a été assuré par Christiane DUBOIS

SOMMAIRE

	Page
INTRODUCTION	4
Premier chapitre	
DU DEGRÉ D'ATTEINTE DES OBJECTIFS A LA CONNAISSANCE DES EFFETS : DEFINIR L'ÉVALUATION	16
1. EVALUER LE DEGRÉ D'ATTEINTE DES OBJECTIFS	17
2. L'ÉVALUATION COMME ACCOMPAGNEMENT DES TRANSFORMATIONS ORGANISATIONNELLES	22
3. ÉVALUER : LA MESURE DES EFFETS	25
4. DE LA DÉFINITION À LA MISE EN ŒUVRE DE L'ÉVALUATION	28
4-1. L'évaluation, une démarche à adapter aux problèmes	28
4-2. Une évaluation récapitulative ou dynamique	28
4-3. Comment conduire l'évaluation ?	29
4-4. Une évaluation ponctuelle ou une évaluation intégrée ?	30
4-5. Une évaluation mono disciplinaire ou pluri disciplinaire	31
Deuxième chapitre	
LE CHOIX D'UNE ÉVALUATION FOCALISÉE SUR LES INDIVIDUS	33
1. L'ÉVALUATION CENTRÉE SUR LES UTILISATEURS DES POLITIQUES OU DES DISPOSITIFS	37
2. POPULATIONS ENQUÊTES ET POPULATIONS TÉMOINS	44
Troisième chapitre	
LE TEMPS : OPÉRATEUR PRÉSENT, OPÉRATEUR CACHÉ	49
1. LE CHOIX D'UN PANEL	51
2. ÉVALUER DANS LE TEMPS : LE CHOIX ENTRE DEUX MÉTHODES LONGITUDINALES : LE PANEL CLASSIQUE ET L'ENQUÊTE A PASSAGES RÉPÉTÉS	54
2-1 Pour des données longitudinales : le panel classique	54
2-2 Pour des données transversales : l'enquête à passages répétés	59
2-3 Vers une solution intermédiaire : Panel tournant et panel fractionné	62
3. LA PRISE EN COMPTE DU TEMPS DANS L'EXAMEN DES TRAJECTOIRES	67

Quatrième chapitre	LA CONSTRUCTION DES EFFETS : ÉTATS ET LOGIQUE D'INTERVENTION	71
	1. LA CONSTRUCTION DES EFFETS	72
	2. DES ACTIONS AUX LOGIQUES D'ACTION	81
Cinquième chapitre	CHANGEMENT D'ÉTAT ET LOGIQUE D'ACTION : LA CONSTRUCTION DE L'ÉVALUATION	85
Sixième chapitre	INGÉNIERIE ET LIMITES DE L'ÉVALUATION	103
	1. ÉVALUATION ET MOBILISATION	104
	2. LES EFFETS DE L'ÉVALUATION	105
	3. ÉVALUATION ET DÉONTOLOGIE	107
CONCLUSION	DE L'ÉVALUATION AUX OBSERVATOIRES	111

INTRODUCTION

Depuis son apparition dans le domaine des politiques sociales, voici maintenant plus d'une vingtaine d'années, le concept d'évaluation et les pratiques qui lui sont attachées ont connu des fortunes diverses. A une période initiale de développement très lent associée à de nombreuses attentes, souvent contradictoires, a succédé une phase d'institutionnalisation dont témoigne, par exemple, la mise en œuvre du Conseil interministériel de l'Évaluation (CIME).

Si aujourd'hui, les attentes les plus fortes à l'égard de l'évaluation sont corrigées à la baisse, on n'en assiste pas moins à une réelle utilisation de la démarche évaluative mais plutôt comme un type particulier d'étude à côté d'autres formes possibles et non pas comme l'instrument définitif de pilotage des interventions sociales et plus largement encore de l'action publique. A la tentation première de faire de l'évaluation un outil universel risque alors de se substituer une véritable dilution de l'étude évaluative dans le vaste champ des interventions de conseil, d'étude et de recherche. Si l'évaluation ne méritait pas tant d'espérances initiales il est probable qu'il ne faut pas négliger les apports de la spécificité de cette démarche. S'appuyant sur une pratique de plusieurs années de réalisation d'études évaluatives, l'objet de ce texte est précisément de tenter de dégager les axes de méthodes et les approches conceptuelles qui peuvent contribuer à mettre en évidence les spécificités de l'évaluation.

Acceptée dans son sens étymologique, l'action d'évaluer, "ex-valuate", c'est-à-dire de faire apparaître la valeur des actes, des choses voire des personnes, est probablement concomitante au développement de toute activité humaine. Lorsque son regard vient corriger le geste de sa main pour rendre l'objet façonné plus conforme à son projet et à son désir, l'artisan évalue. Lorsque l'agriculteur décide de modifier son plan de culture pour accroître les rendements, après une année plus difficile qu'une autre, sa démarche est évaluative. L'évaluation serait toutefois restée dans les limbes -comme concept mais non comme pratique- si elle ne servait qu'à déterminer la valeur "pour soi". Dans un univers devenu essentiellement marchand, l'importance de la valeur pour-soi s'est estompée au profit du couple valeur d'usage-valeur d'échange. Or la monnaie est venue très tôt régler la question de la valeur en ne cherchant pas à l'apprécier de manière intrinsèque mais en la situant dans un système d'échanges généralisés. Lorsque la valeur se superpose exactement au prix, la question de l'évaluation est résolue, en apparence tout au moins, si l'on se souvient que les dimensions imaginaires ou

Dans ces dimensions laissées pour compte par l'évaluation monétaire, et plus généralement économique, réside la première source de la demande sociale d'évaluation. La seconde tient au fait que le marché est inopérant dans certains domaines, par exemple, lorsqu'une situation monopolistique vient ôter tout intérêt à une évaluation fondée sur les prix. Si les économistes avaient attiré depuis longtemps l'attention sur ces phénomènes, par exemple dans le cas des coûts sociaux de l'économie de marché, les sociologues avaient également mis en évidence la diversité des effets de l'intervention publique et montré que ces effets devaient s'analyser en termes d'effets attendus mais également d'effets non attendus, voire d'effets pervers pour reprendre la terminologie utilisée fréquemment à la suite de Raymond BOUDON¹. Si cette demande sociale d'évaluation apparaît de manière formalisée aux États-Unis dès les années soixante, il faudra attendre une dizaine d'années pour que, dans la suite critique des tentatives de rationalisation des choix budgétaires, l'idée d'évaluation chemine dans l'Administration française et vienne y rencontrer le thème de la modernisation. Dans le secteur de l'action sociale, privée, et parfois non sans contentement, des repères économiques, l'idée d'évaluation est plus ancienne et trouve son origine tant dans les modèles de la médecine expérimentale que dans l'approche clinique développée par les professionnels du social depuis les années cinquante. Elle restait toutefois largement appliquée au traitement des situations individuelles et ce n'est, là encore, qu'au tournant de la décentralisation que l'on a assisté à un développement de l'évaluation dans les milieux professionnels de l'action sociale.

Deux rapports occupent une place particulière dans l'histoire visible et encore courte de l'évaluation en France. Le premier datant de 1986 émane d'un groupe de travail constitué par le Commissariat Général du Plan. Placé sous la présidence de Michel DELEAU, ce groupe définit le concept d'évaluation, propose une clarification et une information sur les différentes méthodes utilisables et insiste sur le rôle moteur que doivent jouer les pouvoirs publics dans l'extension des pratiques évaluatives². Selon les auteurs de ce rapport, l'évaluateur doit mobiliser et organiser l'ensemble des ressources scientifiques disponibles pour discerner et mesurer les effets propres d'une politique. Rationaliste de conception, aux limites du scientisme par certains aspects, ce rapport se rapproche assez nettement des conceptions nord-américaines de l'évaluation. Le second rapport, rédigé deux ans plus tard par Patrick VIVERET³, réintroduit la prise en compte du jeu des acteurs sociaux dans la légitimation des

¹ Voir par exemple, BOURDON R., Effets pervers et ordre social, Paris, PUF, 1979.

² DELEAU M., NIOCHE J-P., PENZ Ph., POINSARD R. Évaluer les politiques publiques. Méthodes. Déontologie. Organisation. Commissariat général du Plan, mai 1986, 215 p., ronéoté.

³ VIVERET P., L'évaluation des politiques et des actions publiques. Rapport au Premier Ministre, juillet 1988, 104 p., ronéoté.

procédures évaluatives et dans la critique des produits de l'évaluation. Par cette double démarche, l'auteur de ce dernier rapport place l'évaluation au cœur du débat politique et, conséquence logique, préconise la création d'un dispositif étatique de nature à assurer le développement de l'évaluation des politiques publiques, tout en garantissant la pluralité des approches et la rigueur des méthodes.

A priori, la complémentarité semble forte entre les deux rapports. Ainsi, lorsque le rapport de Michel DELEAU met l'accent sur les méthodes, celui de Patrick VIVERET insiste sur les procédures publiques d'accompagnement de l'évaluation. Là où le premier développe une réflexion sur la nécessaire rigueur, le second propose de mettre cette rigueur au service de l'élaboration de procédures plus démocratiques. Cette proximité entre les deux rapports confortait le poids du constat fait alors par les auteurs d'un réel déficit d'évaluation dans le fonctionnement des politiques publiques. Pour apprécier la réalité de ce déficit, les deux auteurs procédaient de manière similaire en analysant, d'une part, les pratiques d'évaluation en France, et le bilan n'était guère brillant, et, d'autre part, en regardant l'état des pratiques évaluatives dans les autres pays développés. Dans ce dernier cas, les États-Unis constituent une référence obligée et du PPBS¹ à l'évaluation des effets de la mise en œuvre de l'impôt négatif dans le NEW JERSEY², quelques exemples phares viennent démontrer l'importance des pratiques évaluatives outre-Atlantique. Dans ces rapports et dans quelques autres travaux³, si les expériences américaines figurent en bonne place, il ne s'agit jamais, pour leurs auteurs, de céder à une quelconque fascination pour un modèle américain de l'évaluation. Dans leurs attitudes à l'égard de la pratique évaluative aux États-Unis, les chercheurs français manifestent plutôt un sentiment complexe fait d'intérêt distant et de critique feutrée, sentiment alimenté par la perception de l'existence d'un fossé culturel difficilement franchissable entre les deux pays.

Cette distance, qui n'est pas que géographique, rend incertaine l'existence de filiations entre les pratiques évaluatives américaines et celles développées par les chercheurs et les praticiens français. Certes, il est toujours possible d'affirmer une continuité entre le PPBS et les techniques dites de "Rationalisation des Choix Budgétaires", mais cette affirmation ne résiste pas à un examen attentif des conditions de mise en œuvre de ces deux outils de management public. Il est même à craindre que la seule ressemblance réelle entre ces deux méthodes réside

¹ Planning Programming Budgeting System. Démarche rationalisatrice engagée par l'administration américaine, dans les années 1960 et consistant à réaliser une évaluation, a priori, des effets attendus de programmes alternatifs, évaluation reposant sur des techniques de recherche opérationnelle et de calcul économique.

² Sur cette évaluation, voir le rapport DELEAU, p.78.

³ Cela est particulièrement le cas de l'ouvrage d'Eric MONNIER, *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Economica, 1987.

dans leur abandon par les deux administrations. Entre les deux pays, les échanges et les coopérations sur ce thème restent sporadiques, se limitant le plus souvent à quelques rares missions d'information. Ainsi, lorsque les parlementaires français envisagent de créer un Office Parlementaire des Choix Scientifiques et Technologiques, ils consultent leurs homologues américains. De la même manière, il arrive que des membres du General Accounting Office participent à quelque séminaire lors d'un passage à Paris, mais les échanges restent limités. Ceci explique sans doute que les programmes d'évaluation mis en œuvre en France ne se réclament guère des approches nord-américaines.

On peut aussi penser que des écarts culturels suffisamment importants dissuadent tout rapprochement entre deux définitions de l'évaluation. La première, plutôt nord-américaine, mais que l'on retrouve assez nettement dans le rapport DELEAU met l'accent sur l'évaluation comme démarche de construction rationnelle et, ultérieurement, de mesure des effets d'une politique. La seconde s'intéresse au processus même de construction de la valeur de la politique par les différents groupes d'acteurs qui en décident, la mettent en œuvre et en sont les bénéficiaires. Cette évaluation par les acteurs s'enracine de plusieurs manières dans les pratiques françaises, voire européennes. Lorsque dans une conférence sur l'évaluation, Edgard PISANI cite le suffrage comme meilleur exemple de pratique évaluative¹, lorsque des organismes d'études, voire de recherche, préconisent une évaluation durant laquelle les interactions entre l'évaluation et le déroulement de l'action conduisent à infléchir l'action, développant ainsi le concept d'une évaluation dynamique, nous nous éloignons d'une évaluation centrée sur la construction scientifique du résultat de l'action pour glisser vers un modèle de management de l'action. Ainsi du point de vue de la conception de l'évaluation, les rapports DELEAU et VIVERET sont moins complémentaires qu'il n'y paraît et représentent sur l'échiquier évaluatif des figures plutôt distantes entre lesquelles tout opérateur en matière d'évaluation est sommé de se situer.

On retrouve ces deux logiques dans les évaluations développées dans le champ social. Si les travaux les plus anciens sont à situer dans le secteur éducatif et plus particulièrement dans les recherches de BINET, la tentative d'acclimater dans les établissements sociaux français une méthode dite de Programme d'Analyse de Système de Service (PASS), expérimentée dans l'État du Nébraska en 1969 par WOLFENSBERGER puis développée au fil des années² constitue une exception dans le secteur social. Enfin, si certains programmes d'évaluation des politiques sociales dans le domaine de la dépendance des personnes âgées ou handicapées ont

¹ Lausanne - septembre 1988.

² WOLFENSBERGER W., THOMAS S., Passing (Programm Analysis of Service Systems Implantation and Normalization Goals) : Normalization criteria and ratings manual, Toronto, National Institute on Mental Retardation, 1983.

pu s'inspirer de travaux nord-américains, il n'en reste pas moins vrai que les fertilisations américaines au développement de l'évaluation des politiques sociales françaises se situent à un niveau mineur.

En matière de politique sociale et, plus spécifiquement d'action sociale, la thématique de l'évaluation a nettement pénétré les pratiques des gestionnaires et des professionnels depuis une dizaine d'années. Mieux, c'est à partir des politiques sociales que la pratique de l'évaluation s'est institutionnalisée. Le mouvement s'est opéré en deux temps. D'abord, à l'occasion du vote de la loi du 1er décembre 1988 relative à l'instauration d'un Revenu Minimum Garanti le législateur a introduit une clause prévoyant qu'en 1992, ce dispositif qui a eu un statut expérimental durant quatre années devait être réexaminé par le législateur. Pour préparer cet examen, une commission a été nommée qui a engagé une série d'études lui permettant de présenter un rapport en 1992. Puis, à la suite du rapport VIVERET sur l'Évaluation des politiques publiques, l'État a mis en place un dispositif institutionnel et financier destiné à favoriser le développement de l'évaluation des politiques publiques. La circulaire du Premier Ministre en date du 23 février 1989 et, surtout, le décret du 22 janvier 1990 précisent le fonctionnement de ce dispositif.

“On peut en dégager quelques principes qui devront guider toute démarche d'évaluation :

- l'indépendance des instances d'évaluation par rapport aux administrations gestionnaires ;
- la compétence des acteurs de l'évaluation puisque les résultats ont vocation à alimenter des débats importants ;
- la transparence du processus, c'est-à-dire des sources d'information, des critères d'appréciation et des méthodes de travail. L'évaluation ne clarifiera le débat démocratique que si elle se soumet à la critique ;
- la pluralité des dispositifs, puisque aucun organisme ne saurait exercer de monopole. Il faut mobiliser tout le potentiel disponible et susciter l'éclosion d'instances nouvelles.

Journal Officiel du 24 février 1989, p. 2528”

La pièce maîtresse de ce dispositif réside dans l'existence d'un Conseil Interministériel de l'Évaluation dont la fonction est de décider des principales orientations des programmes

d'évaluation. Ce conseil s'appuie sur un Conseil scientifique de l'Évaluation et finance des programmes d'études évaluatives au moyen d'un Fonds National de l'Évaluation. Une instance politique, une instance technique et scientifique, un financement, le dispositif est ainsi bouclé qui fait entrer l'évaluation dans les pratiques de la fonction publique et de la décision politique.

Il est probable qu'une méta-évaluation, viendra, un jour ou l'autre, apporter quelque éclairage sur le fonctionnement de ce dispositif dont on peut constater qu'il reste très fortement centralisé et n'essaime guère en dehors de l'État tant du point de vue des programmes d'évaluation que des méthodes à employer. Au-delà de ces limites, cette structure a contribué au financement et à la mise en œuvre de très nombreux programmes d'évaluation au cours des dernières années¹.

Dans le cadre de ces programmes ou en réponse à des demandes formulées par des associations ou des collectivités territoriales, le département Évaluation des Politiques Sociales du CRÉDOC a engagé ou participé à un ensemble d'études évaluatives. Si le concept d'évaluation n'est utilisé au CRÉDOC que depuis 1984 sous la forme d'un puis de deux départements constitués autour de ce thème, les pratiques évaluatives dans le secteur social sont largement antérieures à cette création.

Parmi les multiples études évaluatives engagées depuis la milieu des années 80, les premières se sont d'abord inscrites dans les programmes d'évaluation du RMI² puis ont eu pour objet l'évaluation des politiques d'insertion des jeunes sortis des dispositifs de l'Aide Sociale à l'Enfance et de la Protection Judiciaire de la Jeunesse. A ces travaux réalisés dans le cadre des programmes du Comité Interministériel de l'Évaluation, il faut ajouter la mise en œuvre de multiples études évaluatives régionales ou locales : Développement Social des Quartiers, Fonds Régionaux d'Aide à l'Initiative Locale pour l'Emploi, Plans départementaux pour le Logement des plus démunis. Au cours de l'année 1994, ce département a engagé, à la demande de la commission des affaires sociales du Conseil Économique et Social une évaluation des effets des politiques publiques en matière de lutte contre les formes extrêmes

¹ Les travaux d'évaluation qui entrent dans le cadre du programme du CIME sont mentionnés dans le rapport annuel d'activité du Conseil Scientifique de l'Évaluation publié à la Documentation Française.

² Suivi d'un panel d'allocataires à la demande de la Commission Nationale d'Évaluation du RMI.

- RMI et population pénale à la demande de la Commission Nationale d'Évaluation du RMI et du Ministère de la Justice.

- L'état de santé des allocataires du RMI à la demande du Conseil Général du Territoire de Belfort.

- Les anciens allocataires du RMI à la demande du Conseil général et du Département du Val-de-Marne.

de pauvreté. Divers travaux, par exemple, sur les politiques publiques de l'emploi : Évaluation de la politique de cessation anticipée du travail, des cellules de reclassement, de l'exonération de charges viennent compléter cette expérience dans des domaines connexes à l'action sociale.

Si le choix des méthodes a été, pour chacune de ces études évaluatives, l'objet d'un débat avec les commanditaires, au fil des expériences et des travaux, la récurrence des pratiques a fini par constituer une méthodologie dont les lignes de force et de faiblesse ne manquent pas de nous interroger. Ce sont ces interrogations qu'il nous semble utile de rapporter dans ce cahier de recherche et de confronter aux démarches des autres équipes engagées dans la mise en œuvre des pratiques évaluatives. Cette confrontation devient possible car, sans que se trouve abandonnée une réflexion sur le sens et la légitimité de l'évaluation, au cours des dernières années et dans des domaines aussi différents que les politiques de l'emploi, de l'environnement ou des transports, les travaux à caractère évaluatif se sont largement développés et nous disposons désormais d'un corpus suffisamment large, autorisant comparaisons et confrontations.

Si la quête de l'unique et définitive méthode d'évaluation apparaît de plus en plus comme un objectif improbable, en revanche, à lire la diversité des productions, aussi bien que le caractère complexe de certaines définitions, fussent-elles parmi les plus autorisées¹, le risque existe de dégager un consensus sur ce que n'est pas l'évaluation plutôt que sur ce qu'elle recouvre. Ces incertitudes sont d'autant plus difficiles à assumer que l'évaluation relève du domaine de l'application ou de la technique et que tout commanditaire est en droit de réclamer quelques certitudes sur le produit qu'il s'apprête à utiliser.

¹ "L'évaluation est un processus social complexe qui est la confirmation de différents types d'offres et de demandes ayant des intérêts divers qui se rencontrent ou ne se rencontrent pas sur la base d'une plus ou moins grande transparence". Jean LECA, Bilan de l'évaluation de politiques en France, Sciences Po. Formation, compte rendu du colloque "L'évaluation des politiques publiques, méthodes, techniques, expériences", juin 1994.

Tableau n°1
TABLEAU DES ÉVALUATIONS RÉALISÉES PAR LE CRÉDOC

Année	Thème de l'évaluation	Commanditaire	Auteur	Publication
1992	Devenir des allocataires du RMI dans le Val-de-Marne	Conseil Général et Préfecture du Val-de-Marne	P. CROUTTE O. CHARRIER	Les sortis du RMI dans le Val-de-Marne
1993	Fonds Régionaux d'Initiative pour l'Emploi	DATAR	D. BAUER M. LEGROS	L'évaluation du FRILE en Poitou-Charentes
1993	Le devenir des jeunes adultes après leur passage à l'ASE et à la PJJ	Programme CIME	D. BAUER P. DUBECHOT M. LEGROS	Le temps de l'établissement : des difficultés de l'adolescence aux insertions du jeune adulte
1994	DSQ de l'Argonne	Ville d'Orléans et Direction Départementale de l'Équipement du Loiret	B. MARESCA	Évaluation de la politique de Développement social et urbain. Le quartier de l'Argonne à Orléans
1994	Évaluation de l'action sociale de l'État en direction de ses personnels dans 3 départements Département de la Meurthe-et-Moselle Département du Nord Département du Val-d'Oise	Programme CIME	I. GROC G. POQUET P. DUBÉCHOT	Évaluation de la politique d'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs en faveur des agents des administrations de l'État
1994	Les effets de la pré-retraite	Conseil Économique et Social	A-L. AUCOUTURIER	Les allocataires des régimes de pré-retraite-État : Fin de carrière obligée
1994	Les effets du RMI sur un panel d'allocataires	Commission Nationale d'Évaluation du RMI	A-L. AUCOUTURIER M-O. GILLES M. LEGROS	Intérêt et faisabilité d'un panel d'allocataires du RMI
1994	Plan départemental pour le logement des plus démunis dans la Nièvre	Conseil général de la Nièvre et Direction Départementale de l'Équipement de la Nièvre	P. DUBÉCHOT M. LEGROS	Évaluation du plan départemental pour le logement des populations défavorisées dans la Nièvre
1995	La lutte contre la grande pauvreté	Conseil Économique et Social	M-O. GILLES M. LEGROS	Politiques sociales : l'épreuve de la pauvreté
1995	Les cellules de reclassement	Ministère du Travail DARES	A-L. AUCOUTURIER	Portraits en relief des cellules de reclassement
1995	Programme NOW	Droits des Femmes	D. BAUER E. SIECA M. LEGROS	

Il est bien certain que le sens et la valeur d'une politique ne peuvent en aucune manière se résumer à la connaissance mécanique des effets que produit cette politique. La valeur d'une politique se mesure d'abord à la valeur des finalités qui lui sont assignées. Pour juger de cela, il faut être citoyen, philosophe et moraliste. L'évaluation, telle qu'elle est le plus souvent pratiquée n'aborde qu'assez faiblement ce terrain pour s'intéresser davantage à l'impact des politiques. On conviendra volontiers que ce n'est peut-être pas l'aspect le plus fondamental, mais on conviendra aussi que cette démarche peut trouver sa place lorsque les finalités ne sont pas aussi indistinctes et que d'une politique à l'autre, il ne semble pas possible de glisser l'épaisseur d'un soupçon d'éthique. Sans revenir à un scientisme dont les limites ont été maintes fois énoncées, il nous semble que l'évaluation ne peut être réduite à l'élaboration d'un jugement éclairé par un ensemble de travaux, études et recherches, sans que l'on ait cherché à mettre en évidence les dimensions instrumentales de la démarche évaluative.

Quelle que soit la définition adoptée par l'évaluation, la grande majorité des travaux relevant de cette pratique tentent de mettre en relation deux ordres de faits. Les premiers caractérisent des actions, construites ou non sous la forme de programme, revêtant une forme légale ou non, menées par des organismes publics ou privés. Les seconds s'intéressent à l'impact de ces actions sur des individus, des groupes ou des milieux. Le degré de formalisation des hypothèses sur la nature et la force du lien entre ces deux ordres de faits différencient fortement les différents travaux évaluatifs. Au cœur de l'évaluation, la question de la causalité, ou de l'imputation, constitue une réelle ligne de clivage entre les différentes approches. Dès 1984, J-P. NIOCHE et R. POINSARD se situaient dans cette perspective lorsqu'ils indiquaient "qu'évaluer une politique publique, c'est reconnaître et mesurer ses effets propres".

Que l'on parle du degré d'atteinte des objectifs ou de la reconnaissance et de la mesure des effets, individuels ou collectifs, propres ou non, implicitement ou explicitement la question sous-jacente est toujours celle de la causalité. Les Contrats de Retour à l'Emploi permettent-ils l'accès à un contrat à durée indéterminée ? Le RMI ouvre-t-il un accès à l'emploi ? Les jeunes adultes issus des dispositifs de l'aide sociale à l'enfance sont-ils insérés socialement au terme de leur parcours ? Les questions diffèrent mais toutes postulent qu'il est possible, que par un détour ou de façon directe, de construire un lien entre l'action et une transformation quelconque survenue dans un champ parce que cette action a existé. Les approches, en revanche, diffèrent sensiblement d'un programme à l'autre, d'une équipe de recherche à l'autre, sur la force de ce lien et surtout sur son caractère plus ou moins mécanique. Les

modes de construction de la causalité se trouvent ainsi placés au cœur de toute démarche évaluative.

Quel que soit le mode retenu de construction de la causalité, celle-ci ne peut se faire qu'à partir de l'existence d'un ensemble d'informations sur les politiques menées. On distingue schématiquement deux modes de recueil de ces matériaux. Le premier se fait auprès des groupes d'acteurs engagés dans la politique à évaluer, le second met l'accent sur une prise d'information directement auprès des bénéficiaires de la politique. Si cette seconde démarche est bien de nature à faire apparaître les effets de ces politiques sur ces populations, elle prend le risque de ne pouvoir participer à une reconstruction du sens de ces politiques pour l'ensemble du corps social, soit parce qu'elle néglige les non-bénéficiaires, soit parce que le sens d'une politique ne s'apprécie pas uniquement du point de vue des personnes mais doit aussi prendre en compte l'existence des acteurs collectifs. En revanche, la prise d'informations directe auprès des bénéficiaires, à condition de s'interroger préalablement sur le mode de construction de cette catégorie, permet de faire apparaître la diversité et la complexité des modes d'action de la politique à évaluer. Toutefois, si le choix de procéder à des investigations directes auprès des bénéficiaires évite les effets d'auto-légitimation des institutions, il oblige à utiliser différentes méthodes pour tenter de reconstruire des perceptions globales et passer de l'individuel au collectif : recherche systématique de représentativité, multiplication du recours aux typologies pour agréger des individus, construction d'indicateurs de synthèse. Approche par les acteurs constitués en tant que tels ou approche par les bénéficiaires, l'évaluation se trouve ici confrontée au passage d'une lecture individuelle des effets des politiques à une reconstruction globalisante.

Si toute étude et toute recherche peuvent contribuer à l'évaluation d'une politique ou d'une intervention d'acteurs dans un champ quelconque, il nous semble qu'en raison de la construction qu'elles opèrent entre des faits sociaux d'ordres nettement différenciables, de la recherche de causalité qu'elles postulent entre ces faits sociaux, de leur modalité d'accès aux informations, et quoique de manière plus limitée, dans le management, les études évaluatives constituent un champ spécifique en matière d'investigation.

L'objet premier de ce cahier de recherche est, à partir d'une analyse des démarches évaluatives engagées principalement dans le département Évaluation des Politiques Sociales du CRÉDOC, mais en élargissant au besoin à d'autres travaux du CRÉDOC, voire en prenant des références à l'extérieur de cet organisme, de retrouver les éléments fondateurs de cette spécificité de l'étude évaluative. La fondation d'une spécificité peut présenter un double intérêt. Le premier est identitaire et vise à faire du principe de base une autorité capable de

s'imposer aux autres. Ce n'est pas notre objectif ici. En revanche, la recherche de la spécificité doit conduire à dégager la pertinence des outils, des méthodes et des concepts.

C'est dans cette articulation entre les méthodes et les concepts que l'évaluation trouve sa véritable pratique. Si elle ne renvoie pas à une véritable construction intellectuelle, elle ne peut, non plus se réduire à la seule mobilisation d'outils. Entre le "logos" et la "techné", les Grecs utilisaient un troisième terme. Pour désigner cette intelligence du geste et cette rhétorique de la pratique ils utilisaient le terme de "métis". L'évaluation doit être, nous semble-t-il, une discipline à ranger dans cette catégorie.

Après avoir précisé la définition de l'évaluation et les conséquences pratiques de cette définition, ce cahier de recherche indique les modalités de construction des procédures évaluatives utilisées puis analyse les modalités de construction des différents outils d'évaluation ainsi que les conditions de leur mise en oeuvre.

PREMIER CHAPITRE

**DU DEGRÉ D'ATTEINTE DES OBJECTIFS
À LA CONNAISSANCE DES EFFET :
DÉFINIR L'ÉVALUATION**

Les définitions de l'évaluation ne manquent pas. Elles semblent toutefois se rattacher à trois courants. Le premier fait de l'évaluation une démarche d'audit analysant le degré d'atteinte des objectifs, le second situe davantage l'évaluation comme une démarche de conseil. Enfin, la dernière, dans laquelle se situe la majorité des travaux évaluatifs engagés par le CRÉDOC, fait porter l'évaluation sur la connaissance des effets des actions et des politiques engagées.

1 - EVALUER LE DEGRÉ D'ATTEINTE DES OBJECTIFS

L'évaluateur est rarement confronté au cas simple d'une mesure isolée et spécifique. Les politiques à évaluer constituent, le plus souvent, des objets complexes mettant en œuvre des moyens à usages multiples. La difficulté initiale de toute évaluation est de mettre de l'ordre dans un ensemble de données multidimensionnelles et interdépendantes. Il est nécessaire à cette fin de procéder explicitement à des bornages du champ étudié. Or, il n'est pas toujours aisé de délimiter l'objet même de l'évaluation.

Cette difficulté à délimiter l'objet de l'évaluation renvoie à l'analyse de l'institution, en particulier, dans le champ social, lorsqu'il s'agit d'une production de services, même si elle ne saurait s'y réduire. Une intervention sociale répond à plusieurs objectifs et peut donc produire des effets à plusieurs niveaux. Ceux-ci s'emboîtent souvent les uns dans les autres, de sorte que le premier sert à progresser vers le second, vis-à-vis duquel il joue le rôle de moyen, ce dernier remplissant lui-même certaines fonctions instrumentales en faveur d'un troisième.

Pour emprunter un exemple à J-C. RAY, on peut noter que la création d'un lieu destiné à faire du sport peut encourager la pratique d'un sport collectif et peut favoriser le développement d'un esprit de solidarité dont on espère qu'il infléchira les comportements des individus et leurs pratiques sociales. Au premier niveau, il est généralement possible de mesurer les effets directement imputables, en totalité ou partiellement, à l'action menée. En revanche, lorsque l'on envisage les niveaux suivants, la complexité s'accroît, d'autres effets peuvent apparaître mais surtout les liens entre l'action examinée et les objectifs généraux sont plus ténus et moins univoques : il existe de multiples occasions de forger un esprit de

solidarité. Il devient dès lors hasardeux d'attribuer tel effet à l'action sociale plutôt qu'à telle autre situation.

Il convient donc de rester extrêmement prudent dans l'interprétation de tout changement et de ne pas procéder à une évaluation en référence à des objectifs trop généraux pour être opératoires. Leur caractère de généralité ne les rend guère exploitables. Il faut alors repérer des objectifs à la fois plus précis et plus localisés. Il est souhaitable de faire une distinction entre objectifs finaux souvent très qualitatifs et généraux (comme l'insertion), et objectifs intermédiaires (ou opérationnels), traduisibles en indicateurs chiffrés. Or, si des objectifs finaux sont en général formulés lors de la mise en place du dispositif ou de la mesure, l'affichage d'objectifs intermédiaires est loin d'être systématique.

Une mesure sociale, comme celle de la tutelle aux prestations sociales par exemple comporte une diversité d'acteurs intervenant dans la sphère familiale qui se traduit par autant d'actions concrètes. Au-delà d'un consensus apparent sur la nécessité d'une résolution des difficultés des familles les interventions de ces différents acteurs portent la marque d'une pluralité de logiques institutionnelles, et d'objectifs parfois contradictoires.

Il est nécessaire de préciser les variables non contrôlées par le décideur (une administration, un organisme, etc.) et susceptibles de peser sur les effets du dispositif (facteurs socioculturels, événementiels...). Des opérations de coupures et de bornages sont, là aussi, nécessaires. En règle générale, les formulations d'objectifs n'obéissent pas à des principes toujours parfaitement rigoureux. Cela n'est pas vrai cependant des actions sur programme conduites au cours des dernières années dans le cadre des politiques sociales dites transversales où le financement est souvent associé à la formulation précise des objectifs de l'action.

Ainsi, dans une ville du centre de la France, les objectifs d'une opération de Développement Social des Quartiers, avaient été hiérarchisés par les décideurs de la manière suivante :

- 1 - changer l'image du quartier
- 2 - associer les habitants à l'opération
- 3 - améliorer la réussite scolaire
- 4 - prévenir la délinquance des jeunes
- 5 - augmenter le niveau de qualification des demandeurs d'emploi du quartier
- 6 - favoriser l'intégration des immigrés

- 7 - restructurer profondément le bâti et son environnement
- 8 - réinsérer le quartier dans la ville
- 9 - développer l'animation commerciale, enrichir la vie culturelle.

Sur la base de ces objectifs, la collectivité locale a mis en place un programme d'actions. L'évaluation devait alors fournir un ensemble d'informations portant sur l'état d'avancement de l'action et sur les appréciations que pouvaient porter les différents partenaires engagés dans cette opération. Cette démarche aboutit souvent à élaborer, action par action, un véritable tableau de bord comme le montrent les fiches suivantes réalisées lors de l'évaluation de ce programme par le CRÉDOC.

L'animation de rue		
Objectif du projet DSQ	État d'avancement	Appréciation des partenaires
Prévenir la délinquance des jeunes	A fonctionné en août 1992	Réalisation : très satisfaisante Partenariat : insuffisant
Résultats	prise en charge des enfants au pied des immeubles, information auprès des familles sur les possibilités de loisir pour les enfants ; réponse très adaptée aux besoins du quartier, forte demande pour les petites vacances ; il faudrait reconduire cette formule	
Partenariat	organisé par l'Étoile St-Marc, en partenariat avec ASELQO ; conflit sur le terrain avec les animateurs des centres sociaux ; l'association ne pouvant reconduire l'action, la Ville n'a pas pris le relais.	

Les actions auprès des jeunes		
Objectif du projet DSQ	État d'avancement	Appréciation des partenaires
Associer les habitants	A fonctionné en 1992	Réalisation : insuffisant Partenariat : insuffisant
Résultats	Action mal adaptée auprès des jeunes en dépit d'une technique bien rodée ; quelque chose de plus simple aurait pu être construit sur la base d'une réflexion plus poussée sur les besoins de dialogue dans le quartier	
Partenariat	Le relais n'a pas été assuré par l'ASELQO, l'APSO, et les associations locales.	

Le terrain d'aventure		
Objectif du projet DSQ	État d'avancement	Appréciation des partenaires
Prévenir la délinquance des jeunes	Non réalisé	Objectifs : insuffisant Partenariat : insuffisant
Objectifs	Idée intéressante mais "parachutée" ; il s'agit d'un espace non-construit à ne pas négliger ; espace "sauvage" pouvant fonctionner comme lieu de découverte	
Partenariat	Manque de maturation du projet, défaut de compétences ; projet à relancer en concertation avec les habitants.	

Les fêtes Argorythmes		
Objectif du projet DSQ	État d'avancement	Appréciation des partenaires
Enrichir la vie culturelle Changer l'image de l'Argonne	Réalisée en 1991 et 1992	Réalisation : plutôt satisfaisant Partenariat : insuffisant
Résultats	Les deux éditions de la fête sur le quartier (1991 et 1992) ont été globalement des réussites malgré quelques incidents graves ; les habitants ont été très satisfaits et sont dans l'attente de nouvelles manifestations ; celles-ci ont un rôle très positif sur l'image du quartier et sur les relations interculturelles.	
Partenariat	La Ville n'a pas la même conception de la grande manifestation que les acteurs du quartier, des partenaires ont été jugés insuffisamment impliqués (ASELQO, APSO) ; l'association "Argorythmes" a été plutôt un échec ; pourtant les habitants sont très disposés à participer, mais à la condition d'être encadrés par les organisateurs.	

La Fureur de lire		
Objectif du projet DSQ	État d'avancement	Appréciation des partenaires
Enrichir la vie culturelle	Fonctionne depuis 1990	Réalisation : très satisfaisante Partenariat : très satisfaisant
Résultats	Ces manifestations ont très bien fonctionné dans les écoles comme action sur la lecture, et notamment autour de la présence d'écrivains ; interventions de la bibliothèque "hors murs" ; espoir de poursuite pour les années à venir.	
Partenariat	Le partenariat entre écoles, bibliothèque et ASELQO a bien fonctionné.	

Lorsque les objectifs n'apparaissent pas de façon aussi précise, il arrive que l'évaluateur soit sollicité pour participer à leur redéfinition. Si cette démarche peut être acceptable dans une logique de conseil, nous considérons, pour notre part, qu'elle outrepassé largement la fonction de l'évaluation pour participer aux démarches de construction de projets. L'évaluation glisse alors dans sa seconde conception.

2 - L'ÉVALUATION COMME ACCOMPAGNEMENT DES TRANSFORMATIONS ORGANISATIONNELLES

Dans bien des cas, l'évaluation est utilisée comme un outil d'accompagnement, voire de pilotage des transformations des institutions.

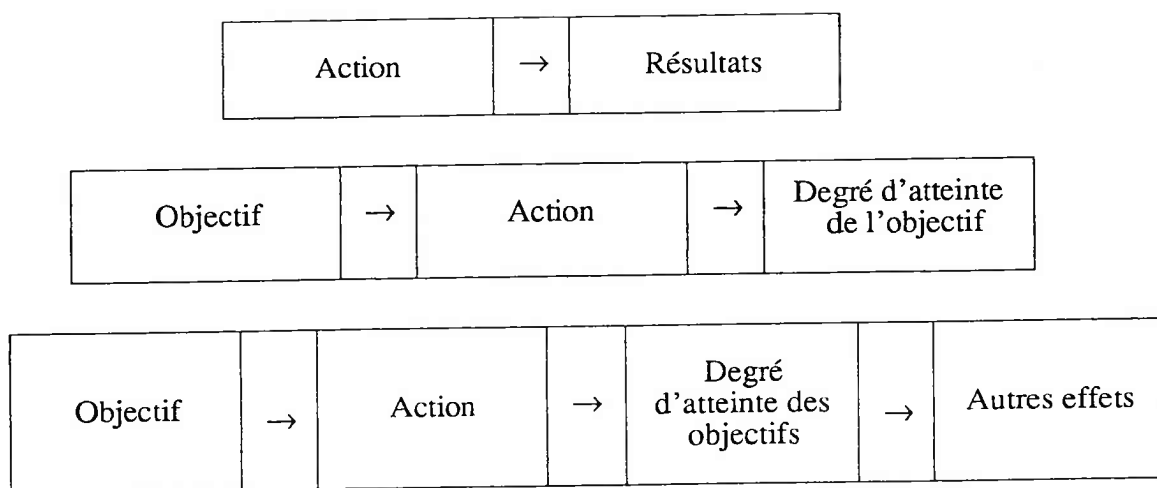
Cette demande de construction de l'évaluation à partir des objectifs d'une politique ou d'une institution est relativement fréquente dans un cadre théorique organisationnel. Elle est souvent intégrée à des formes de management participatif. La pratique évaluative induit dans l'organisation où elle est mise en œuvre une plus grande transparence dans les modes de gestion. S'il doit être possible de conduire des évaluations en dehors d'une optique de management participatif, l'évaluation s'accommode mieux d'une telle pratique. Les conséquences de ce choix sont au nombre de deux :

- tout d'abord, les personnes chargées de l'évaluation, le plus souvent des consultants, mettent l'accent sur la démarche de construction de projet dans laquelle l'évaluation est totalement intégrée. Par ailleurs, projet de service, projet d'entreprise ou projet à réaliser, le projet à construire est prépondérant par rapport à son champ d'application;
- la conduite de l'évaluation suppose un réel management des personnels et, par conséquent, un fort développement de la gestion des ressources humaines dans l'organisation ou dans l'institution.

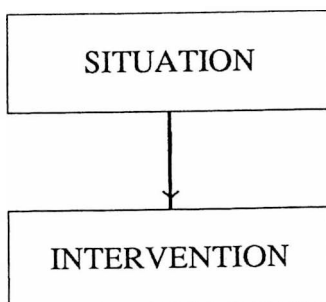
Dans cette optique, l'évaluation n'est qu'un temps dans la construction et la gestion du projet de service ou d'établissement. L'évaluation devient un moyen de dynamisation de l'institution. Elle est souvent utilisée comme un outil au service d'un aspect particulier du fonctionnement : l'amélioration de la qualité. Il ne s'agit pas d'avoir de la qualité une vision étroite mais globale. Cela suppose de situer la démarche évaluative dans la culture d'entreprise et pour cela de faire référence au courant "qualité totale". Cette démarche est très fréquente dans le modèle anglo-saxon.

Plus classique, mais finalement assez voisine la démarche d'audit participatif associe très étroitement les concepts d'audit et d'évaluation. Cette hypothèse revient à réaliser une formalisation de l'évaluation en termes d'écarts entre référé et référent, à rechercher et à proposer des outils pour décrire et analyser ces écarts. La dernière étape résidant dans la construction d'aides à l'action visant à réduire ces écarts.

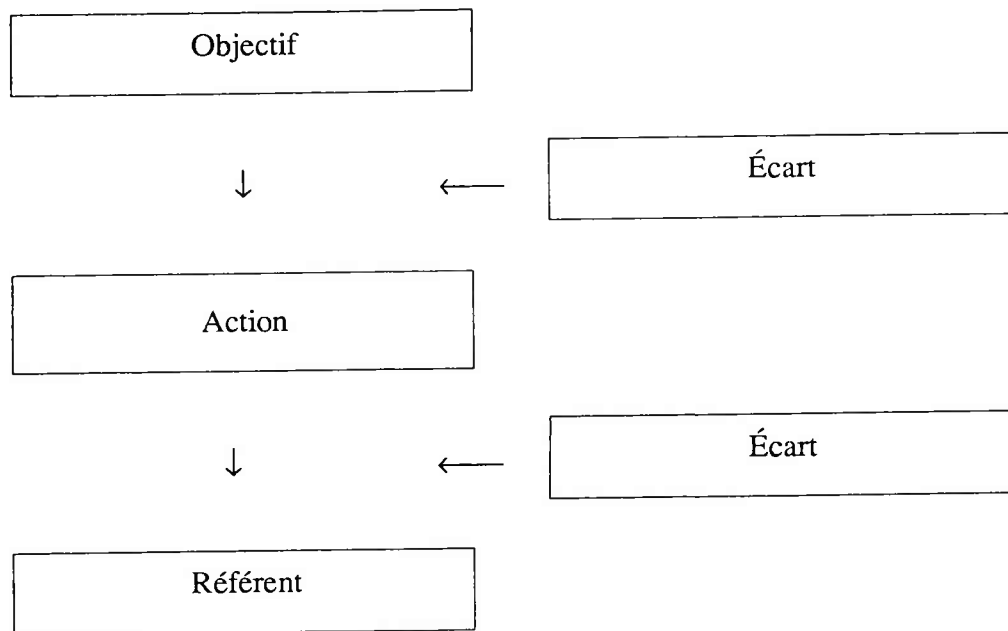
Au-delà de ces différences qui paraissent peu sensibles, on peut imaginer des conceptions plus radicalement différentes de l'évaluation. La discussion porte alors sur le choix d'une méthode se rapprochant de l'audit ou d'une approche davantage centrée sur la connaissance des effets. Dans le premier cas, on insiste sur la liaison entre la demande et la réponse alors que dans le second schéma, l'accent est mis sur la liaison entre les actions et leurs effets. La classification des procédures d'évaluation prend alors cette configuration :



Dans le dernier cas, l'importance sera accordée à l'analyse du milieu, et à toutes les possibilités d'accroître les connaissances sur les besoins exprimés ou exprimables par l'environnement. La construction du projet sera faite en fonction de la demande, de la concurrence et des possibilités internes. Il s'agit là d'un pilotage par l'amont.



Selon cette troisième manière de structurer le dispositif d'évaluation, l'objectif sert de référent final et l'évaluation va se préoccuper de repérer les écarts entre les objectifs prévus et les objectifs réellement atteints. Ce repérage des écarts étant effectué, le travail d'analyse va consister à analyser les écarts, en les imputant soit à une mauvaise conception des objectifs, soit à une utilisation dysfonctionnelle des moyens, soit encore à des changements externes à l'institution. Mais dans ce dernier cas, nous revenons à un problème de redéfinition des objectifs.



Parfois mentionnée, la liaison entre l'action et les effets produits par cette action, qu'il s'agisse des effets attendus ou non attendus, des effets souhaités ou non souhaités, portant sur les institutions, les individus ou les milieux, n'est que rarement analysée.

Si l'analyse du rapport Situation/Intervention/Effet n'est pas explicitement mentionnée cela ne veut pas dire qu'elle soit refusée mais sa faible présence tient au fait que l'intériorisation d'une pratique régulière de l'évaluation doit rendre plus attentifs les décideurs à la production des effets et donc au pilotage de leur institution en fonction de l'amont (les besoins, la demande ...) mais aussi par l'aval (les effets des interventions). Cette dernière démarche n'est encore que très faiblement intégrée dans les pratiques sociales actuelles.

3 - ÉVALUER : LA MESURE DES EFFETS

Dans une réponse à un appel d'offres de l'Instance d'Évaluation de la politique d'action sociale de l'État en direction de ces agents, le CRÉDOC proposait de conduire son étude selon trois problématiques dont une portait sur la définition des objectifs implicites de cette politique d'action sociale. Les mesures proposées au titre de l'action sociale peuvent, en effet, s'insérer dans une perspective d'élargissement de la protection sociale. Ces mesures peuvent aussi ne relever que d'une logique apparentée à celle des comités d'entreprise visant à apporter des avantages financiers aux personnels de l'État, dans une période très fortement marquée par l'appartenance des personnels à un statut plus valorisé par la stabilité qu'il assure, que par les avantages financiers qu'il procure. Enfin, les mesures proposées dans le cadre de l'action sociale peuvent constituer un élément dans une logique de gestion des personnels, assouplissant un statut décrit comme trop rigide ou fournissant la possibilité aux agents d'encadrement de disposer de contreparties aux efforts réclamés par une démarche de modernisation.

Or, au terme de l'étude, il apparaissait d'abord une réelle incertitude quant aux objectifs de cette politique. Il n'était pas possible, même après un examen attentif des pratiques et des modalités d'attribution des différentes aides et des nombreux services de répondre de manière univoque à la question de la finalité de ces dispositifs.

On oscillait constamment entre une logique purement sociale qui s'adresserait principalement aux catégories d'agents ayant les plus bas revenus et une logique davantage liée à la qualité de la vie qui étendrait le champ d'intervention sociale à l'ensemble des agents quelle que soit leur position. Ces deux conceptions s'affrontaient en local comme au plan national, encore que la seconde logique semblait se développer davantage, relayée par les associations et les amicales.

Dans un autre domaine, celui de l'attribution des bourses du second degré, une étude faisait bien apparaître la juxtaposition des objectifs et leur imbrication à des niveaux décisionnels différents.

En effet, si l'attribution de la bourse est conditionnée par la scolarité de l'enfant, les principaux critères intervenant dans la détermination de la perception et du montant de base

effectivement attribué sont définis ensuite à partir des caractéristiques sociales et financières de la famille de l'enfant.

Le critère social est essentiel et déterminant, celui de la scolarité en est donc réduit à sa plus simple expression. En théorie, on pourrait même envisager un système de versement des bourses de base qui se situerait en dehors de l'Éducation Nationale. Il suffirait alors de demander à la famille, dont les ressources et les caractéristiques justifient le versement d'une bourse, de fournir un certificat de scolarité pour l'enfant en collège ou en lycée. Ce cas de figure existe par exemple, pour le versement des allocations familiales, dans le cas où l'un des enfants est âgé de plus de 16 ans. L'attribution de primes est en revanche liée à d'autres critères. Les primes affectées dans le cadre de quelques formations reflètent la volonté de l'Éducation Nationale d'inciter les élèves à poursuivre des formations dont le développement est jugé opportun, notamment face à la concurrence engendrée par les formules de stages, et de contrats proposées au sein du dispositif d'insertion des jeunes. Elles visent aussi à compenser les achats de matériels particuliers selon le type de formation suivie. Enfin, les primes à l'entrée des classes de seconde, première et terminale permettent de favoriser le prolongement de scolarité jusqu'au niveau du baccalauréat. Ces primes ont un rôle incitatif et supplétif.

L'intervention sociale, celle d'un service de tutelle ou de tout autre organisme se développe pour atteindre une série de finalités jugées, par les institutions, les travailleurs sociaux et les clients, comme fortement désirables. L'objectif est ce qui est posé, au point de départ de l'action, comme but à atteindre. Au-delà de cette première explication se dégagent deux idées. La première est liée à la définition de l'objectif. L'objectif est ce qui est reconnu clairement comme souhaitable par les acteurs de l'intervention sociale. Il permet d'explicitier l'action mais il permet aussi, et c'est son second sens, de montrer le résultat de l'action avant que celle-ci soit engagée. De ce point de vue, le concept d'objectif est fortement polysémique puisqu'il désigne, à la fois, ce sur quoi s'accordent le client et le travailleur social et le fait qu'ils s'accordent sur un événement qui se produira dans l'avenir.

Autant la définition de l'objectif peut être un moment mobilisateur dans la relation entre le travailleur social et l'utilisateur du service autant son caractère plus flou apparaît lorsqu'il s'agit d'évaluer. Des événements peuvent se produire conduisant à une amélioration de la situation de l'utilisateur dans des domaines non déterminés par avance. Par ailleurs, non seulement, l'objectif peut ne pas être atteint mais surtout des conséquences de l'action, ou des événements peuvent advenir, dommageables pour la personne. Une évaluation centrée exclusivement sur les objectifs se priverait de la prise en compte de ces dimensions qualifiées

parfois d'effets pervers. Action sociale de l'État, Bourses scolaires ou intervention des travailleurs sociaux en tutelle, ces trois exemples montrent l'incertitude du concept d'objectif.

A la notion d'objectif, il nous semble plus opératoire de substituer le concept d'effet. **Par effet, il faut entendre les différences d'état de la personne, de la famille ou du milieu saisies à deux moments différents. La notion d'état peut désigner ici un ensemble de comportements, de représentations, de ressources disponibles ou un système relationnel.**

La notion d'effet est délicate à utiliser en ce sens qu'elle s'inscrit dans un système de causalité et semble postuler une liaison entre la différence d'états et une cause, intervention sociale, situation antérieure de la personne. Nous ne disposons pas dans l'état actuel des connaissances de schémas scientifiquement validés, permettant de relier les changements d'états chez les usagers de l'intervention sociale aux types d'actions menées par les intervenant sociaux. Tout au plus peut-on, de manière empirique, constater des liaisons, repérer des corrélations, ce qui est bien souvent suffisant pour guider une action mais ne peut pas toujours servir de support à un accroissement de nos connaissances théoriques. S'il fallait ainsi retenir ou proposer une définition non de l'évaluation comme consensus sur la valeur d'une politique, pour reprendre le concept de VIVERET mais plutôt de l'étude évaluative, nous adopterions volontiers la définition suivante :

Évaluer consiste à rechercher, décrire et analyser, les effets des logiques d'actions et à élaborer des corrélations entre ces effets et ces logiques.

Cette définition qui constitue un cadre large doit être réexaminée en présence de chaque programme d'évaluation afin d'en déterminer les objectifs mais surtout le champ. Champs et objectifs peuvent s'apprécier a priori mais ils sont surtout construits lors de chaque mise en œuvre de procédure. Au fil des expériences, à partir de cette définition, nous avons appris à formuler ces questions initiales autour de quelques principaux thèmes préalables à la mise en œuvre de l'étude évaluative.

4 - DE LA DÉFINITION À LA MISE EN ŒUVRE DE L'ÉVALUATION

A partir de l'instant où l'on a décidé de s'engager dans une démarche d'évaluation avec une orientation particulière, la période des choix n'est pas achevée, il reste à définir plus précisément les axes de conduites de l'évaluation. Cinq aspects sont à examiner ; prépondérants dans la conduite de l'évaluation. S'ils peuvent paraître relever de l'ingénierie, la réponse à ces questions conditionne largement la conduite ultérieure de cette étude.

4-1. L'évaluation : une démarche à adapter aux problèmes

Lorsque les docteurs ATTALI et LEROUX mettent au point à l'hôpital de Vierzon une grille informatisée permettant de repérer l'état de dépendance en situation de personnes âgées, ils créent un outil transposable en dehors de leur service. Toute institution accueillant des personnes âgées ou tout service se préoccupant de soins à domicile pourrait utiliser un outil de cette nature dont la grille AGGIR, utilisée pour la mesure de la dépendance, constitue un autre exemple. Une prospection rapide dans la littérature anglo-saxonne montre l'abondance de ce type de matériel. Avec ces dispositifs, nous pouvons parler d'une évaluation en prêt-à-porter. Des outils existent, ils ont été testés, leur acquisition résulte d'une bonne connaissance de la littérature ou d'un achat auprès des équipes qui les ont conçus.

A l'inverse, il est possible de construire une démarche d'évaluation à partir des contraintes et des richesses de sa propre situation, nous sommes ici dans le domaine du sur-mesure. Plus lourd à concevoir, donc plus coûteux, le sur-mesure est, en revanche, parfaitement adapté à la situation de l'institution ou du service.

4-2. Une évaluation récapitulative ou dynamique

L'accueil des familles des malades, une campagne d'éducation alimentaire, l'acquisition d'un appareil d'imagerie médicale, l'aide aux personnes sans logement peuvent faire l'objet d'une démarche évaluative. Il ne s'agit là que de quelques exemples et toute action peut faire l'objet d'un travail d'évaluation. On peut aussi considérer que cela ne sert

pas à grand chose de s'intéresser à l'accueil des familles de malades si l'on continue d'entasser les patients dans des locaux qui doivent être rénovés depuis 10 ans et qui ne l'ont pas été car la priorité a été donnée au développement des consultations externes. La démarche évaluative peut être étroitement finalisée ou au contraire s'appliquer de manière très large. Dans le premier cas, son impact sera essentiellement technique, dans l'autre cas, elle s'insérera davantage dans un projet d'institution ou mieux encore dans l'analyse d'une politique globale.

Globale ou ponctuelle, l'évaluation sera aussi dynamique ou récapitulative. Dans le premier cas, elle consistera à suivre en temps réel les résultats ou les effets et à les communiquer aux concepteurs des politiques afin qu'ils puissent proposer les inflexions nécessaires. Dans le second cas, l'évaluation sera déconnectée de l'action ou de la politique, elle en proposera une lecture et fournira des informations à la fin de la période retenue pour l'évaluation.

4-3. Comment conduire l'évaluation ?

Le choix est d'importance car il revient à s'interroger sur les acteurs de la démarche évaluative. A cette interrogation, on peut imaginer de répondre de plusieurs manières.

Des institutions sociales ont développé des programmes d'évaluation en matière de qualité, d'accueil des usagers ou relativement à certaines techniques d'investigations. On peut parler dans ce cas d'auto-évaluation. De l'auto-évaluation à l'auto-légitimation, le pas n'est guère infranchissable et le danger existe sous couvert d'évaluation de donner la mesure de sa propre satisfaction. La seule manière d'éviter ce risque est de fixer collectivement ou publiquement, avant la mise en place de l'évaluation, les règles du jeu du déroulement de la procédure : que cherche-t-on ? Avec quels outils ? Pour quelles finalités ?

A cette évaluation interne, il faut opposer une évaluation externe. L'institution souhaitant mener une évaluation fait appel à un organisme extérieur auquel il demande d'assurer la mise en place, voire le suivi de l'action d'évaluation. Le marché de l'évaluation se structure progressivement et la plupart des entreprises de conseil et de formation intervenant dans les secteurs industriels ou des services développent des activités d'évaluation. De nombreuses équipes universitaires se sont lancées dans ce marché et de multiples associations développent des outils évaluatifs.

L'avantage d'une évaluation externe est d'apporter un regard nouveau sur l'institution, dégagé des mémoires et des conflits, apte à repérer le détail clé auquel le temps avait accoutumé. A l'inverse, le risque existe qu'un éloignement trop grand de la pratique quotidienne fasse négliger des aspects particulièrement pertinents de l'institution. Pour échapper à ces risques, les demandeurs d'évaluation mettent en place des formes interactives de relations avec leurs évaluateurs. Dégagés d'une place dans la hiérarchie quotidienne, leurs membres peuvent intervenir avec une bonne connaissance du terrain mais sans être plongés dans les enjeux de la quotidienneté.

4-4 Une évaluation ponctuelle ou une évaluation intégrée ?

La mise en place d'un nouvel équipement, la création de locaux, l'ouverture ou l'agrandissement d'un service peuvent faire l'objet d'une démarche évaluative. Cette évaluation est limitée dans le temps et encadre la réalisation concrète de l'action : évaluation du besoin - conception de la réponse - mobilisation des ressources humaines - techniques et financière - mise en œuvre - évaluation des effets - corrections et réaménagements éventuels. Nous sommes dans le cadre d'un programme fini. Dans une telle situation, l'évaluation prend un caractère ponctuel, même si l'on peut discuter sur la durée totale du programme. En revanche, lorsqu'il s'agit d'améliorer la qualité des pratiques en polyvalence de secteur, la lutte est permanente et l'évaluation doit se poursuivre de manière indéfinie. Entre les programmes limités et les programmes à durée indéfinie, l'opposition est ancienne et classique. Depuis quelques années apparaît une nouvelle manière de poser ce problème. L'idée consiste à créer des dispositifs permanents d'évaluation, intégrés dans la pratique, et distincts, en grande partie, des contenus à évaluer. Il faut parler de la constitution d'observatoires dont le rôle est d'examiner l'environnement de l'institution, la qualité des réponses apportées et les effets de ces réponses sur l'environnement de l'institution. Dans cette hypothèse, l'évaluation n'est plus le temps d'une action ponctuelle mais un audit permanent des forces et des faiblesses de la structure ainsi que de ses effets sur son environnement.

4-5 Une évaluation mono disciplinaire ou pluri disciplinaire ?

Il n'est pas certain en ce domaine, après 20 ans de crise économique, qu'un choix puisse encore être possible. Nous aurions même tendance à considérer que le fait de choisir est une erreur. Toute intervention, à un coût, mais parce que les effets de cette action se traduisent dans la sphère économique, il importe de placer en regard les bénéfices réalisés, ou plus sûrement les avantages financiers ou sociaux dégagés. L'évaluation ne peut se réduire aux analyses coûts-avantages, elle doit au contraire englober ces études et les élargir à la prise en compte d'une rentabilité sociale de l'intervention. L'évaluation doit faire appel au différents corps de savoir et être, par conséquent, résolument transdisciplinaire.

L'ensemble de cette démarche évaluative peut être symbolisée par un tableau décrivant les différentes étapes du processus. A partir d'une définition acceptée de l'évaluation et du choix, par le commanditaire, d'une série d'axes stratégiques, le rôle des chargés d'évaluation est de construire les modalités de déroulement de l'évaluation. Cela passe par l'élaboration d'une procédure, par une définition d'outils et de concepts et, enfin, par la construction des liaisons entre les actions et les effets. Cette démarche d'ensemble trouve sa place dans une véritable ingénierie de l'évaluation.

PRATIQUE DE L'ÉVALUATION

DÉFINIR L'ÉVALUATION

LES CHOIX STRATEGIQUES A EFFECTUER :

- ➔ SUR MESURE OU PRÊT A PORTER
- ➔ INTERNE OU EXTERNE
- ➔ MONO OU PLURIDISCIPLINAIRE
- ➔ INTEGREE OU PONCTUELLE
- ➔ DYNAMIQUE OU RECAPITULATIVE

CONSTRUIRE L'ÉVALUATION

LES POPULATIONS
LE MOMENT
LES POINTS DE REPERES

LES OUTILS DE L'ÉVALUATION

LES LOGIQUES
DE
L'ACTION

LES CHANGEMENTS
D'ETAT

CORRELATIONS
ET
CONSTRUCTIONS CAUSALES

L'INGENIERIE EVALUATIVE

DEFINITIONS OPERATOIRES
LE CHOIX DES OUTILS
L'ACCOMPAGNEMENT
LES EFFETS DE L'ÉVALUATION

DEUXIÈME CHAPITRE

**LE CHOIX D'UNE ÉVALUATION
FOCALISÉE SUR LES INDIVIDUS**

Les informations devant servir de support à l'évaluation peuvent être rassemblées de différentes manières. Il ne s'agit pas ici d'évoquer la question du recueil des informations documentaires que l'on retrouve dans toute étude mais bien des données collectées concernant la politique et son impact. On peut distinguer entre trois approches, la première est centrée sur l'organisation de la politique, la seconde porte sur les groupes d'acteurs, la troisième s'intéresse aux individus.

Les approches évaluatives centrées sur l'organisation sont souvent mises en œuvre par les Inspections générales des administrations mais également par des cabinets d'études du secteur privé. Elles se caractérisent par une démarche d'audit dont les étapes sont, généralement, les suivantes :

- redéfinition des objectifs de la politique,
- examen des moyens financiers et humains utilisés,
- flux et évolution du nombre et des caractéristiques des bénéficiaires.

L'approche de l'évaluation centrée sur les groupes d'acteurs est issue des travaux sur les organisations. Elle a connu un vif succès en France où l'on constate que les services d'études et de recherches des différentes administrations y sont très attachés. En revanche, on n'en trouve qu'une trace assez limitée dans les travaux nord-américains. Par ailleurs, dans de nombreux programmes évaluatifs, cette méthode est traitée comparativement. L'évaluation du Fonds Régional pour les Initiatives Locales pour l'Emploi (FRILE) est un bon exemple de ce type d'études dans lequel on va chercher à identifier des groupes d'acteurs : administrateurs, bénéficiaires de la politique, personnes auxquelles le bénéfice de la politique a été refusé, personnels chargés de la mise en œuvre de la politique, élus locaux, chefs d'entreprise. L'objectif est d'abord de décrire les différents groupes d'acteurs et de reconstituer leur système d'action. Cette démarche présente plusieurs intérêts, elle permet d'abord d'identifier les sources profondes des dysfonctionnements des politiques analysées, elle renvoie aux acteurs une vision claire de leurs propres modèles de fonctionnement, et surtout permet de confronter le sens que les différents acteurs donnent aux politiques dans lesquelles ils se trouvent impliqués. Cette démarche permet ainsi de créer des ponts entre une analyse immédiatement opératoire et la réflexion sur le sens.

On trouve encore des travaux évaluatifs qui utilisent les sous produits des fichiers de gestion administrative pour décrire les populations bénéficiaires des différentes mesures qu'il s'agisse par exemple du Fonds de Solidarité pour le Logement ou de l'exploitation des fichiers UNEDIC pour l'évaluation de la politique des préretraites.

Toutefois, les problèmes de construction des nomenclatures de ces fichiers nécessairement tournées vers des objectifs de gestion rendent toujours incertaines ces utilisations. Le recours à l'interrogation directe des usagers devient par conséquent un outil fréquemment utilisé dans les évaluations.

On distingue alors plusieurs manières d'interroger les bénéficiaires d'une politique. De façon photographique, on prendra une série d'informations portant sur la situation de la personne interrogée ou du ménage : caractéristiques socio-démographiques, description des mesures qui se sont appliquées à cet individu ou à ce ménage, repérage des conséquences matérielles de la mesure sur la personne ou le ménage, opinions sur la mesure et ses effets.

Pour compenser le faible pouvoir explicatif des informations ainsi recueillies, la solution la plus souvent retenue au cours des dernières années a consisté à introduire une dimension temporelle soit en recourant à des techniques de panel soit en multipliant les enquêtes à passages répétés, soit enfin, en introduisant un appel à la mémoire des intéressés dans le questionnement. Ce type d'approche a donné lieu à de nombreux travaux évaluatifs portant sur les trajectoires des bénéficiaires de différentes mesures sociales.

Précisons que les démarches évaluatives ne devraient pas fonctionner sur un mode d'exclusion mais plutôt de synergie. Ainsi le recours à une approche focalisée sur les individus peut venir en complément d'une démarche de type "acteur-interactions", soit dans le cadre d'une démarche préparatoire afin de définir les principaux thèmes à développer dans la grille de recueil d'informations, soit de manière autonome permettant ainsi de confronter deux types d'approches¹.

Pour construire la démarche évaluative, à supposer que les objectifs de l'évaluation aient été définis avec le commanditaire, deux questions doivent alors trouver une réponse : quels sont les individus devant être interrogés et sur la base de quel référentiel ?

¹ Cette mise en synergie d'approches différentes de l'évaluation a été utilisée par le CRÉDOC lors de l'évaluation de l'opération de DSQ du quartier de l'Argonne à Orléans. Dans ce programme d'évaluation, cette démarche récapitulative a également été accompagnée d'une approche de type endoformative.

Il est apparu dès les premières évaluations de ce type que la notion de bénéficiaire d'une politique ne pouvait a priori constituer le seul mode d'approche d'une évaluation centrée sur les individus, une partie de ces derniers concernés par la politique ne peut être considérée mécaniquement comme des bénéficiaires, soit parce qu'ils sont sortis du champ d'application de la politique, soit parce qu'ils n'y sont pas encore entrés, soit parce qu'ils sont ayants-droit de bénéficiaires.

Le fait de privilégier une démarche évaluative centrée sur les personnes s'explique d'abord par le fait qu'aucun système d'information n'est en mesure de fournir des données fiables, par exemple, sur les modalités d'insertion des personnes ayant bénéficié d'une politique, sur les changements de trajectoires sociales et, surtout, sur la perception que les intéressés peuvent avoir des mesures qui leur sont destinées. Au-delà de cet aspect technique, le recours à l'interrogation des destinataires de la mesure constitue pour le CRÉDOC un choix déontologique tant il semble impossible de décrire les effets d'une mesure en occultant le point de vue de ceux qui dans leur vie de tous les jours en subissent les effets.

Dans le champ des politiques sociales, il arrive que soit évoquée la possibilité de substituer le point de vue des travailleurs sociaux à celui des bénéficiaires. Outre que cette solution conduit, une fois de plus, à dénier à la personne toute possibilité d'avoir une parole sur sa vie, elle se heurte à trois obstacles.

Les travailleurs sociaux constituent les dossiers des intéressés et mettent en œuvre les politiques à évaluer, ils sont ainsi partie prenante du dispositif social et le recours à leurs savoirs reviendrait à faire une évaluation de type interne avec les inconvénients mentionnés précédemment.

Les travailleurs sociaux sont engagés dans une relation duelle avec les familles et les personnes, les informations qui leur sont confiées peuvent relever de l'intime et du secret et ils ne sont aucunement habilités à confier ces informations à des tiers.

Enfin, il est possible que des personnes aient souhaité rompre leurs relations avec des travailleurs sociaux estimant que cette démarche ne leur apportait pas les satisfactions nécessaires et les réponses qu'ils attendaient. Le travailleur social ne dispose plus alors d'information sur le devenir de la personne et sur la réalité de son insertion. Ajoutons enfin, et cela est particulièrement vrai dans le domaine de l'aide sociale à l'enfance que les travailleurs sociaux ont le plus souvent à connaître des échecs des mesures lorsqu'ils voient revenir des

jeunes dans leurs services alors que les trajectoires de réussite leur restent inconnues. Un biais supplémentaire trouve ici son origine.

Le choix d'un travail sur les personnes ne suffit pas à régler l'ensemble des problèmes liés à la sélection des populations. Si la majeure partie des études évaluatives porte sur les bénéficiaires des mesures, il ne faut pas négliger l'intérêt d'une approche plus large visant à rencontrer des personnes en dehors ou tout au moins à la marge des dispositifs sociaux.

1 - L'ÉVALUATION CENTRÉE SUR LES UTILISATEURS DES POLITIQUES OU DES DISPOSITIFS

Pour constituer une population à étudier, il faut décider d'un critère de sélection. La question est alors la suivante: de quelle population souhaite-t-on que l'échantillon étudié soit représentatif ? Les personnes interrogées doivent avoir un point commun qui définit la population représentée. Le choix de ce critère apparaît évidemment orienté par le bénéfice de la mesure mais cette notion reste floue.

Il faut en effet arbitrer entre deux optiques : travailler soit sur un *stock* soit sur un *flux* des personnes. Le tirage d'un stock signifie qu'on s'intéresse à toute la population qui perçoit la mesure à une date donnée, qu'elle que soit son ancienneté dans le dispositif. Le travail sur un flux signifie au contraire que l'on s'intéresse aux personnes qui sont entrées à une même date dans le dispositif.

La sélection d'un échantillon représentatif d'un stock de population a pour objectif de décrire et de suivre la population globale des bénéficiaires d'une politique. Avec un tel échantillon, il est possible de constater les évolutions des situations suivant leur date d'entrée dans le dispositif. On peut en particulier prendre en considération les différentes "générations" d'allocataires et étudier leurs dissemblances : les plus anciens ont-ils le même profil que les nouveaux entrants, la vision de l'avenir est-elle plus pessimiste parmi les personnes entrées à la création du dispositif ?

Il faut cependant remarquer que ces analyses conditionnées par la date d'entrée ne peuvent être généralisées que si la taille de l'échantillon est suffisante. Par ailleurs, le choix

d'un échantillon représentatif du stock de population rend plus difficile l'estimation des durées. En effet, les générations les plus anciennes ne sont pas représentées que par des personnes ayant séjourné longtemps dans le dispositif. Les personnes entrées il y a longtemps dans le dispositif et qui en sont sorties depuis ne font pas parties de l'échantillon. Les courts passages sont donc sous-estimés par ce biais de "sélection endogène". Il est possible de corriger ce biais par une méthode statistique, le *maximum de vraisemblance conditionnel*, qui consiste à corriger les durées en tenant compte de la date d'entrée dans le dispositif.

Le tableau qui suit détaille la structure par dates d'entrée de la population des allocataires du RMI au 31 décembre 1993. On constate que les nouveaux entrés (dans les six mois précédents le 31 décembre 1993) représentent 20% des allocataires. Fonder le tirage de l'échantillon sur un flux signifie que l'on va se limiter à ces allocataires. Les autres -80% de la population- ne seront pas étudiés. A l'inverse, représenter le stock des allocataires consiste à considérer tous les allocataires recensés dans le tableau. On peut s'attendre à ce que les allocataires de longue date (tout de même 16% des allocataires touchent le RMI depuis sa création) évoluent peu : la probabilité de sortir du dispositif est faible et ils se sont habitués à survivre avec cette seule allocation. Il est donc envisageable de constituer un échantillon qui représente le stock des allocataires, mais avec des pondérations qui varient avec l'ancienneté dans le dispositif. On pourra ainsi sur-représenter les entrants et diminuer le poids des personnes étant dans le dispositif depuis des années. Ce procédé permettra de rééquilibrer l'échantillon, de manière à pouvoir envisager des études particulières sur les entrants.

Tableau n°2

RÉPARTITION DES BÉNÉFICIAIRES DU RMI SELON LA DATE D'OUVERTURE DES DROITS

Date comprise entre :	Nombre (Métropole CAF)	%	% cumulé
12.88 et 6.89	108 873	16,0	16,0
7.89 et 12.89	31 708	4,7	20,7
1.90 et 6.90	32 661	4,8	25,5
7.90 et 12.90	34 288	5,0	30,5
1.91 et 6.91	41 599	6,2	36,7
7.91 et 12.91	46 204	6,8	43,5
1.92 et 6.92	61 231	9,0	52,5
7.92 et 12.92	77 314	11,4	63,9
1.93 et 6.93	105 774	15,6	79,5
7.93 et 12.93	138 796	20,5	100,0

Source : CNAF - mai 1993.

Il faut prendre conscience des conséquences que ces choix impliquent sur les analyses faites à partir de panel :

* Le principal intérêt de la construction d'un échantillon basé sur le stock d'allocataires est qu'il permet de faire des analyses conditionnelles à l'ancienneté dans le dispositif. Il est aussi possible de comparer les profils des nouveaux entrants à ceux qui sont là depuis l'origine du RMI. Cette étude ne permet cependant pas de comparer les profils des allocataires entrés en 1988 et en 1993 : en effet, tous les allocataires entrés en 1988 ne sont pas recensés dans le panel et il est probable que les individus qui restent dans le dispositif ont un profil tout-à-fait différent de ceux qui en sont sortis.

* Pour sa part, un échantillon basé sur un flux permet d'étudier l'évolution du profil des entrants dans le dispositif, au fur et à mesure des renouvellements d'échantillon. Des comparaisons peuvent en effet être effectuées entre la génération choisie pour la première vague et celle qui sera représentée au moment du renouvellement. Ces comparaisons ne seront donc pas rétrospectives. Les effets de l'ancienneté, quant à eux, ne peuvent être étudiés que sur une génération.

Les méthodes indiquées ci-dessus aboutissent toutes à ne recruter que les personnes ayant bénéficié d'une politique ou d'une mesure, devant précisément être l'objet de l'évaluation. Or toute mesure et toute politique instaurent des systèmes de seuils entre les bénéficiaires et les non-bénéficiaires. Au-delà des seuils, toute politique, surtout dans le secteur social, conduit à mettre en place de nombreux systèmes normatifs. L'évaluation doit pouvoir rendre compte de cette inflexion ou de cette constitution de normes. Pour cela, il peut être intéressant de regarder la situation des personnes aux frontières des dispositifs. Il peut s'agir de personnes dont les dossiers ont été acceptés après une procédure de rattrapage, voir de personnes dont les dossiers ont été rejetés. La norme se saisit toujours mieux et s'analyse avec plus de visibilité dans le refus et le rejet que dans l'acceptation.

Si l'on veut échapper au phénomène de désignation auquel conduit toute politique, il faut alors recourir à d'autres approches et envisager sur des populations plus larges et non désignées a priori les effets produits par les politiques. Cette démarche a été utilisée dans le cadre du programme d'évaluation des effets des politiques publiques sur la grande pauvreté. La complexité du problème tenait d'abord au fait que de multiples études ont montré la difficulté, voire l'impossibilité de fournir une réponse théorique satisfaisante à cette question de la définition de l'objet "pauvreté". Les notions de seuils n'autorisent qu'une approche monétaire, le cumul des désavantages relatifs ne peut s'apprécier qu'a posteriori, il en va de

même des formes de privation ou d'absence de moyens d'accès aux droits. Cette quête du concept de pauvreté hante la recherche en ce domaine depuis qu'au milieu du siècle passé des hommes se sont intéressés à caractériser la situation des personnes les plus en difficulté.

Face à cet objet théorique mal défini, nous avons opté pour une démarche fortement empirique au sens où ce terme est défini par Olivier SCHWARTZ¹. Il aurait été possible de prendre un échantillon de la population française et de comprendre comment s'appliquent des politiques sociales à la fraction la plus pauvre de cette population -en adoptant une définition la plus multi-critère possible de la pauvreté-. Cette démarche n'était pas opératoire pour des raisons financières. Par ailleurs, il semble que ce type d'enquête ne permette pas de rencontrer les populations les plus en difficulté². Ceci tenant autant au choix des critères de sélection des personnes qu'aux modes de rencontre sur le terrain des personnes pouvant être enquêtées. En raison de ces difficultés, nous avons fait le choix d'interroger des personnes se trouvant au moins momentanément en situation présumée de pauvreté et se reconnaissant comme telles.

La notion de présomption de pauvreté n'a pas d'autre sens que celui du regard porté sur autrui a priori, avant tout examen. Les travaux de l'INSEE sur les indicateurs de pauvreté³ légitiment ce concept montrant, par exemple, comment "les handicaps ayant trait au logement : pauvreté de l'immeuble -faible confort- figurent parmi ceux qui génèrent l'augmentation la plus forte ... de la probabilité de présence des autres handicaps" et conduisent cet auteur à affirmer, "en d'autres termes, l'aspect misérable de certaines habitations est une présomption forte de la pauvreté de leurs occupants"⁴.

Pour rendre opérationnelle cette notion de présomption de pauvreté, la construction de la population à enquêter résulte de trois phases différentes. Au cours de la première phase, dix zones géographiques ont été sélectionnées, lors d'une seconde phase, 48 sites différents ont été retenus, enfin 756 personnes ont été rencontrées.

Chacune des deux premières étapes, choix des zones géographiques et choix des sites d'enquête, visait à privilégier la sélection des territoires sur lesquels la densité de personnes en situation de pauvreté pourrait être présumée la plus forte. Le cahier des charges du programme prévoyait d'interroger les personnes en présomption de grande pauvreté sur 10

¹ SCHWARTZ O., L'empirisme irréductible, post face à l'ouvrage de Nel ANDERSON, Le Hobo. sociologie du sans abri, Paris, Nathan, 1993.

² L'enquête Conditions de vie des familles défavorisées de l'INSEE illustre bien ce type de problème.

³ VILLENEUVE A., La mesure des inégalités sous son aspect multidimensionnel, document de travail n°F9105, INSEE, 1991.

⁴ VILLENEUVE A., Les formes multiples de la pauvreté et le rôle des difficultés de jeunesse in Données Sociales 1993, p.363-369.

zones géographiques différentes . La sélection des départements a été effectuée à partir d'une série de critères de "présomption de grande pauvreté".

- le nombre de bénéficiaires du RMI en juin 1993 pour 10 000 habitants,
- le taux de chômage en juillet 1993,
- le taux de chômage longue durée en juillet 1993,
- les dépenses sociales brutes par habitant en 1990,
- le taux de scolarisation des 15 à 25 ans en 1991.

Si des départements ou des villes peuvent, plus que d'autres, rassembler des populations en présomption de pauvreté, l'échelle d'une ville et a fortiori d'un département est trop grande pour conduire une investigation visant à rencontrer des personnes en situation de pauvreté. Il a donc été décidé de retenir dans chacune des zones géographiques des lieux particuliers, ou *sites*, définis comme « des regroupements, temporaires ou non, de personnes isolées ou de familles en situation de présomption de grande pauvreté ». Les personnes participant à l'enquête devant être abordées uniquement sur ces lieux et être sélectionnées en fonction d'un seul critère : leur présence sur le lieu de l'enquête. Les critères de revenus ne devaient pas être pris en compte.

Après examen de la littérature, confrontation avec des professionnels du secteur social, mobilisation des données disponibles au CRÉDOC et échanges avec le comité de pilotage, trois types de lieux ont été retenus :

** des lieux institutionnels ou associatifs pouvant accueillir :*

- des personnes hébergées dans des Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociales (CHRS),
- des personnes prises en charge par les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) ou faisant l'objet d'une mise en tutelle,
- des personnes faisant appel aux services ponctuels des associations qui proposent aux plus démunis différentes prestations en nature (soupe populaire, vestiaires ...),
- des personnes en situation de pauvreté engagées dans des associations.

** des îlots topographiques où vivent :*

- des personnes habitant dans les immeubles les plus dégradés de zones de Développement Social des Quartiers,
- des personnes logeant en garni et dans des hôtels meublés,
- des populations à des niveaux divers de sédentarisation et habitant en caravane.

** des lieux de passage et de transit, hors de tout dispositif social sur lesquels peuvent se trouver :*

- des personnes s'adressant à des services d'urgence santé ou des centres de soins,
- des personnes hébergées en asile de nuit,
- des personnes en situation d'errance dans le RER, le métro ou les gares.

Une seule population a volontairement été éliminée de cette étude, il s'agit des personnes vivant en habitat interstitiel (personnes logées dans des squats, dans des parkings ou sous des échangeurs d'autoroute par exemple). En effet, ce sont des personnes difficilement repérables; disséminées, et dont le repérage n'était pas envisageable avec la méthode retenue. Cette population n'est pas totalement absente de l'échantillon, car, du fait des interconnexions entre les différents lieux envisagés, certaines personnes vivant dans des squats ont été rencontrées dans les services associatifs ou dans le métro.

Le croisement entre les zones géographiques et les sites d'enquête a abouti à la création d'un tableau de 110 cases. Pour chaque case sélectionnée, ont été recensées les différentes structures existantes : inventaire de tous les CHRS de Paris, des zones caravanes autour de la ville de Nancy, des structures d'accueil santé des Bouches-du-Rhône ... Ce recensement s'est fait avec l'aide de nombreux intervenants locaux. Ainsi, pour dénombrer les zones caravanes, des contacts ont été établis avec les mairies, ou avec des associations proches des populations concernées. Pour les garnis, ce sont les travailleurs sociaux des quartiers qui ont fourni les localisations. Les travailleurs sociaux ont aussi orienté les enquêteurs au sein des DSQ pour leur indiquer les immeubles contenant les populations les plus défavorisées. Ces intervenants locaux n'ont jamais indiqué de personnes particulières à interroger, mais ont seulement servi de guide sur les sites. Les seules exceptions à cette règle sont les interrogations de personnes suivies par des associations et de personnes sous tutelle. Pour ces deux sites, les responsables ont proposé aux enquêteurs des noms avec les

coordonnées. Ce sont les enquêteurs qui sont ensuite entrés en contact avec les personnes interrogées, prises au hasard sur la liste des noms.

Toujours dans le souci de diversifier au maximum le profil des personnes rencontrées, nous avons cherché à varier les types de structure pour un même site : pour les CHRS, les entretiens ont eu lieu dans des centres qui reçoivent des familles, des femmes avec enfants, des personnes isolées. Certaines structures avaient une capacité d'accueil très faible (à peine une vingtaine d'hébergés), d'autres au contraire recevaient beaucoup de personnes à la fois. Pour les accueils santé, ont été considérées des services d'urgence d'hôpitaux comme des centres de médecins du monde, etc.

Pour chaque type de site, quelques informations sur le profil des populations rencontrées ont été recueillies. Ces données sont de qualité et de contenu inégaux suivant les sites. En effet, la population des DSQ est particulièrement bien connue grâce au recensement démographique national. Par contre, il existe peu de chiffres fiables sur les populations qui vivent en zone caravane à l'extérieur d'une ville, ou qui sont dans les métros ou dans les gares. Le détail de ces données recueillies ainsi que l'origine des sources figurent en annexe 1. Ces quelques données ont tout de même servi de base à la construction de quotas sur les critères isolé/famille. Sur l'ensemble de l'échantillon, la répartition de ces deux catégories est à peu près égale. Par contre, elles sont différentes d'un site à un autre. Globalement, les personnes interrogées en caravane ou en DSQ sont essentiellement des familles, celles rencontrées dans le métro ou dans les gares ou même dans les accueils d'urgence sont en grande majorité des personnes sans enfants. Les proportions sont plus partagées sur les autres sites.

Cette approche présente l'inconvénient de ne pouvoir être représentative. Autant ce problème peut être important lorsqu'il s'agit de prendre une décision de versement d'une allocation ou de toute autre mesure, autant l'absence de représentativité n'est pas toujours déterminante en matière d'évaluation où l'analyse des effets des politiques et le fonctionnement des mécanismes constituent des objets centraux de connaissance.

2 - POPULATIONS ENQUETES ET POPULATIONS TÉMOINS

Aux yeux du praticien français, habitué à des pratiques évaluatives relevant plus d'une perspective endoformative¹, ou de la juxtaposition d'une série d'études, la découverte des nombreux dispositifs d'évaluation présentés dans la littérature nord-américaine retient d'abord l'attention en raison de leur inscription dans une perspective expérimentale dont la manifestation la plus apparente réside dans la constitution de groupes témoins. Pratique quasi-systématique, la mise en œuvre de groupes témoins nous semble pourtant ne représenter qu'un aspect de la méthode expérimentale et fait référence à une orthodoxie minimale de l'expérimentation, prenant parfois quelques libertés à l'égard des canons de la méthode.

Depuis Claude BERNARD, les principes de la démarche expérimentale ont été suffisamment explicités pour qu'il ne soit pas nécessaire d'y revenir une nouvelle fois en dehors des trois points qui nous intéressent le plus pour la construction des évaluations. **L'expérimentation nécessite un modèle, un protocole d'expérience et un ensemble d'instruments de contrôle du déroulement de l'expérience.** Par modèle, il faut entendre l'affirmation d'un lien de causalité raisonné entre deux variables; De ce point de vue, la démarche expérimentale suppose une construction théorique très élaborée. Le protocole consiste à opérationnaliser le système d'hypothèses en construisant un plan d'expérience en laboratoire ou en recréant les conditions du laboratoire sur un terrain. Les contrôles du déroulement de l'expérience s'avèrent d'autant plus nécessaires qu'un des grands principes de la démarche expérimentale réside dans le "toutes choses égales par ailleurs". Les contrôles doivent permettre de vérifier, d'une part, que le protocole est bien en accord avec le modèle mais, d'autre part, que n'interfèrent pas dans le déroulement de l'expérience des facteurs non explicitement prévus.

Il est relativement aisé, de ce triple point de vue, de montrer que les évaluations développent une conception minimale de l'expérimentation. On constate, à de très rares exceptions près, qu'il n'existe pas véritablement de dispositifs expérimentaux construits pour valider une hypothèse portant sur les relations entre les actions mises en œuvre et les effets. Il s'agit plutôt de comparer les effets obtenus à partir de plusieurs logiques d'actions sans que la relation ait fait, au préalable, l'objet d'une modélisation. Lorsqu'une corrélation apparaît, c'est au terme de l'expérience et non comme un construit à vérifier. Sur le plan du choix des

¹ De ce point de vue, on peut lire d'Éric MONNIER, Évaluation de l'action des pouvoirs publics, Paris, éd. Economica, 1987.

protocoles, on constate le plus souvent que les évaluateurs analysent les effets d'une même mesure sur des populations différentes mais qu'il leur arrive aussi de proposer un ensemble de mesures à une population définie a priori comme homogène sans que des règles explicites définissent les conditions du choix. Ces dernières semblent plutôt obéir à des règles de faisabilité. Enfin, du point de vue des contrôles, de nombreuses évaluations mentionnent des insuffisances, soit parce que des facteurs n'ont pas été pris en compte : mode de gestion, utilisation de l'espace, qualité des soins, soit parce que les participants aux programmes n'ont pas été sélectionnés de manière aléatoire mais en fonction de leur place dans une file d'attente, ou pire, en fonction de leur degré de motivation, soit enfin, parce que les effectifs trop faibles des populations ne permettent pas de se prononcer sur le caractère significatif de l'amplitude des résultats obtenus.

A la lecture de travaux nord-américains¹, la démarche expérimentale apparaît plus comme un projet des évaluateurs et non pas comme une contrainte de méthode dont on ne pourrait s'affranchir. Il est probable que ce souci d'expérimentation est lié à des habitudes et à des cultures sectorielles; Plus un programme d'évaluation met en jeu des thèmes proches de la santé et de l'enseignement, moins les évaluateurs semblent s'écarter des rigueurs de la méthode expérimentale. Si la faisabilité du montage d'un programme évaluatif semble effectivement plus grande dans ces domaines, il faut aussi tenir compte du fait que la démarche expérimentale a longtemps trouvé un terrain de prédilection en médecine et en psychologie. La proximité aux sciences exactes rejoint probablement dans ces champs les habitudes culturelles des évaluateurs.

A cette faiblesse liée à la conduite même du processus d'expérimentation viennent s'ajouter deux autres sources de difficultés. La première est liée à la prise en compte peu importante dans les programmes évaluatifs des déterminants exogènes de l'action et la seconde, à l'insuffisante construction analytique des relations entre les logiques d'actions et les effets observés.

A titre d'exemple, un des programmes d'évaluation présenté dans *Évaluations Review*¹ visait à confronter les résultats d'écoles traditionnelles et d'écoles dites fondamentales, créées dans les années 1978 pour répondre aux critiques adressées au système scolaire. Ces écoles fondamentales se caractérisent par une grande importance accordée à l'enseignement de base et à la discipline. Par ailleurs, les enseignants, les parents et les élèves y sont tenus de respecter un ensemble de principes éthiques. Au terme d'une étude évaluative,

¹ CROUTTE P., LEGROS M., *Pratiques exemplaires ou exemples de pratiques : l'évaluation dans le secteur social aux États-Unis*. Cahier de recherche n°17, juillet 1991, 212p.

il est apparu que les élèves des écoles fondamentales avaient obtenu de meilleurs résultats pour plusieurs matières, que les résultats concernant la discipline étaient favorables aux écoles fondamentales, que l'opinion des élèves sur eux-mêmes était analogue dans les deux écoles et qu'enfin, les écoles fondamentales avaient une bonne réputation auprès des parents des deux groupes. A la fin de l'évaluation, les auteurs du programme s'avouent dans l'incapacité d'expliquer les facteurs qui ont permis aux écoles fondamentales d'atteindre leurs objectifs et surtout de mesurer l'impact de ces écoles sur l'ensemble du système traditionnel.

Cette remarque faite à propos d'un programme particulier pourrait s'appliquer à de très nombreux autres programmes, pour lesquels, dans le souci de vérifier la relation entre les interventions et les effets, se trouvent abandonnées toutes les tentatives d'expliquer les effets du programme par des variables exogènes. A de rares exceptions près, aucune démarche évaluative ne s'interroge sur les causes qui ont rendu possible l'émergence de tel ou tel effet. Ce choix donne à la démarche évaluative un aspect souvent mécanique que ne viennent pas compenser la qualité et la force d'une démonstration, comme cela est souvent le cas pour les comptes-rendus d'expérimentation dans les sciences exactes.

Dans la majorité des cas, il n'est rien dit de l'application même du programme. Ainsi dans un programme visant à développer des systèmes d'aide aux familles pauvres avec enfants, le contenu du programme nécessite la mise en œuvre de plans d'aide individualisés aux enfants entre la naissance et l'âge du huit ans. L'évaluation postule que les programmes ont été mis en place dans des conditions identiques de dynamisme des services, de compétence et de qualification des personnels. L'expérience française du RMI ou de l'Aide Sociale à l'Enfance montre qu'il s'agit là d'une perspective optimiste et rarement mise en œuvre sur les terrains pour lesquels toutes les choses ne sont que rarement égales par ailleurs.

Peu nombreuses, fragmentaires et partiales, les expériences évaluatives souvent décrites dans la littérature nord-américaine n'en dressent pas moins le portrait d'une figure possible de l'évaluation. Janus non dénuée d'ambiguïté, cette figure compose une démarche évaluative à l'aide de deux modèles. Le premier fait référence à l'expérimentation et mesure, dans la similitude des temps, la distorsion différentielle des états des personnes, des groupes ou des milieux auxquels s'appliquent, ou non, des interventions, politiques sociales ou économiques. Le second modèle utilise le temps comme opérateur principal pour rendre compte, en une démarche historiciste, des mouvements des personnes, des groupes ou des milieux. L'écart est faible entre cette seconde démarche et une pratique d'étude, plus traditionnelle, dans laquelle il s'agit, par exemple, de décrire et de comprendre l'impact d'une

mesure quelconque, politique publique ou intervention privée, sur une institution ou un ensemble de personnes¹.

La distinction entre ces deux modèles ne relève pas uniquement d'une réflexion à caractère méthodologique ; elle porte en germe un débat sur la nature même de l'évaluation.

Inscrire l'évaluation dans une démarche expérimentale conduit à renforcer la dimension positiviste de celle-ci et à la détacher des contingences décisionnelles ou politiques. Ce résultat s'impose à la sphère décisionnelle car il est obtenu avec une méthode qui ne peut être remise en question. De ce point de vue, la critique que l'on peut adresser à cette approche n'est pas celle que l'on tient habituellement à l'égard du scientisme. Ce dossier valorise le résultat, alors que l'évaluation expérimentale met plutôt l'accent sur la méthode d'obtention du résultat. La filiation, pour rester cohérent avec l'origine américaine des articles, est à rechercher dans l'essor du pragmatisme comme courant philosophique aux USA tout au début de siècle² pour qui les conditions de l'élaboration de la vérité l'emportent sur la réflexion sur le sens.

En revanche, faire de l'évaluation le résultat d'un jugement contradictoire au terme d'une série d'études évaluatives conduit à réduire, voire à nier l'autonomie d'une spécificité de l'approche évaluative. Toute étude peut être alors intégrée dans la construction du jugement évaluatif. L'évaluation, dans cette hypothèse, perd toute possibilité de se construire de manière autonome. La détermination du résultat obéit à un double mécanisme intuitif. Le premier réside dans la juxtaposition des apports des différentes études dont les résultats partiels ne peuvent être emboîtés les uns dans les autres qu'au prix d'un effort d'intuition échappant, le plus souvent, à toute construction méthodologique. Le second porte sur le jugement final au terme duquel un effet d'une politique est reconnu comme satisfaisant ou non. Concernant la dimension démocratique de ce dernier jugement, il est intéressant de voir se rejoindre, par dessus les mers, les cultures et les années, le discours tenu par Patrick VIVERET³ et un pragmatique comme DEWEY pour qui l'expérimentation ne peut trouver sa place que dans un processus démocratique. La différence entre les deux approches réside dans le moment de l'exercice de la démocratie. Pour VIVERET, il est inséparable du moment où

¹ A titre d'exemple, mais il en existerait des centaines d'autres, une étude comme celle de Margaret GIBELMAN, National Voluntary Health Agencies in an Era of Change : Experiences and Adaptations, in *Administration in Social Work*, Vol 14, n°3, 1990, pp 17-32, ne relève pas a priori du champ évaluatif et pourtant son contenu met en relation des politiques et des effets....

² Les travaux originaux de ce courant de pensée sont ceux de John DEWEY (1859-1952), Studies in logical Theory, Chicago, 1903, de William JAMES (1842-1910), Pragmatism, 1907, traduit par LE BRUN, Paris, 1968. Parmi les fondateurs, il faut citer le nom de Charles. S. PIERCE (1839-1914).

³ P. VIVERET, rapport déjà cité.

s'exerce le jugement sur la validité des effets d'une politique alors que pour DEWEY, la démocratie est à la fois la garantie de réalisation de l'expérimentation et l'assurance du débat sur l'interprétation du résultat.

L'intérêt des travaux nord-américains vient de leur caractère double où se combinent démarche expérimentale et étude classique. Dans le premier modèle, l'effet résulte directement de la dissemblance des mesures, alors que dans le second, il naît de la comparaison de plusieurs états à des moments successifs. La combinaison de ces deux modèles semble constituer, aux États-Unis, la figure dominante de l'évaluation des politiques et des interventions. Se trouverait alors validée l'hypothèse d'un maintien des méthodes d'évaluation de types expérimentaux à une époque où les grands programmes expérimentaux semblent nettement remis en question. Cette remarque se trouve corroborée par des travaux diffusés dans d'autres publications : "Social Work" et surtout "Administration in Social Work"¹. La réalité paraît plus complexe. Il n'est pas certain que cette pratique de l'évaluation occupe la totalité du champ évaluatif aux États-Unis : elle doit, plutôt, être pensée comme un moment dans l'évolution des méthodes et des pratiques évaluatives. Ensuite, la démarche qui est proposée, pour être expérimentale n'en n'est pas moins atténuée par les contraintes du milieu et les contenus des programmes qui s'accommodent parfois mal de la rigueur de l'expérimentation.

Cette notion de groupe-témoin a été récemment utilisée par le CREDOC dans deux études évaluatives. La première portait sur la comparaison entre des quartiers bénéficiant d'une procédure dite de Développement social des quartiers et d'autres quartiers, dans les mêmes villes, n'ayant pas bénéficié de telles mesures. La seconde avait pour objectif de confronter les points de vue de petites entreprises ayant bénéficié d'une exonération pour l'embauche d'un premier salarié à d'autres entreprises, situées dans le même bassin d'emploi, et n'ayant pas utilisé ces aides. Ces démarches comparatives renvoient davantage à des approches quasi expérimentales dans lesquelles existent des points de repères plutôt qu'à des démarches expérimentales au sens où ce terme est utilisé dans les sciences "dures".

¹ Voir, par exemple, de Howard J. DOUECK, Ann BONDANZA, Training Social Work Staff to Evaluate Practice : a pre Post, Then Comparison. Administration in Social Work, Vol 14, n°1 1990, pp 119-133.

TROISIÈME CHAPITRE

**LE TEMPS :
OPÉRATEUR PRÉSENT, OPÉRATEUR CACHÉ**

Dans la majorité des études évaluatives nord-américaines, le protocole évaluatif correspond au schéma suivant :

Groupe expérimental	$G_1 t_0 \rightarrow \text{intervention} \rightarrow G'_1 t_1 \dots G''_1 t_n$
Groupe témoin	$G_2 t_0 \dots \dots \dots \rightarrow G'_2 t_1 \dots G''_2 t_n$

Dans la mesure où le suivi du groupe G_2 qui ne participe pas à l'intervention ne peut, pour des questions de méthodes évoquées précédemment, être mesuré avec une totale fiabilité, la comparaison G_1/G_2 perd de son acuité au profit de la comparaison $G_1 t_0/G'_1 t_1$. Autant que l'intervention, la durée $T_1 T_0$ devient l'opérateur principal qui explique les changements d'états entre G_1 et G'_1 .

Le suivi temporel peut se faire en temps réel dans le cadre de panels ou de manière rétrospective, cette dernière méthode est la plus fréquente, le suivi longitudinal ne l'emportant que rarement sur l'approche rétrospective.

Changement de comportement, transformation des valeurs, augmentation ou diminution de la consommation, l'évaluation repère des inflexions, des changements, des évolutions à des moments différents. Il est toutefois paradoxal que le temps ne fasse pas l'objet de réflexion significative. Opérateur essentiel, le temps est aussi un opérateur clandestin tant la dimension temporelle est peu explicitée dans la plupart des programmes d'évaluation. Si le panel constitue une démarche particulièrement intéressante quoique lourde, d'autres approches peuvent être utilisées.

1 - LE CHOIX D'UN PANEL

Dans le cadre des travaux engagés par le département Évaluation des Politiques Sociales du CRÉDOC, la constitution et le suivi, entre 1989 et 1992, d'un panel national représentatif des allocataires du RMI ont été des phases importantes tant par les volumes financiers engagés que par les résultats attendus de ce dispositif d'investigation.

La logique de panel s'expliquait de plusieurs manières :

On pouvait penser en particulier que le RMI tendrait à créer chez l'allocataire un mouvement au terme duquel il devrait se trouver dans une situation différente -eu égard au travail, à la santé, au logement, à son réseau relationnel, à ses ressources et à la formation- de celle qu'il pouvait avoir en entrant dans le dispositif.

On pouvait imaginer de ne s'intéresser aux allocataires qu'à deux moments de leur trajectoire : à l'entrée dans le dispositif et à la sortie. La différence d'état, entre ces deux moments, aurait constitué la mesure des effets du dispositif. Cette solution ne nous semblait pas souhaitable car elle gommait totalement les étapes du processus dans lequel s'engage l'allocataire, étapes auxquelles il peut voir sa trajectoire sociale s'infléchir dans un sens ou dans un autre.

Si l'instant de la sortie du dispositif est primordial pour comprendre la dynamique de l'insertion, pour analyser les événements qui structurent le parcours de l'allocataire, il était nécessaire de disposer de plusieurs moments d'observation au cours du déroulement de l'action. La technique de panel préconisée trouvait sa justification dans cette contrainte.

Par ailleurs, le parcours d'un allocataire dans le dispositif n'était pas bien connu au lancement de l'enquête et si certaines personnes y séjournaient un certain temps, d'autres quittaient le dispositif plus rapidement, soit parce que leur situation s'était améliorée, soit parce qu'elles abandonnaient devant l'effort à fournir. Le temps de la prise en charge varie donc sensiblement selon les allocataires. La bonne appréciation des effets du RMI passe par la nécessité de cerner et de mieux comprendre, presque en temps réel, la gestion par l'allocataire de sa situation.

De nombreuses études, portant sur les populations prises en charge dans les dispositifs sociaux, faisaient appel à la mémoire des intéressés pour reconstituer leur histoire et pour comprendre certains comportements et attitudes. Ces travaux se situaient, le plus souvent, dans le contexte d'une recherche sur les cultures de la pauvreté et, s'ils apportaient à la connaissance des éléments précieux, ils ne rendaient que rarement compte des effets des politiques sociales. L'utilisation du recours à la mémoire est intéressante lorsqu'il s'agit de repérer des événements qui se situent dans une longue durée : trajectoires ou histoires familiales. A propos du RMI notre souci était de repérer des événements, des attitudes, au plus près possible du moment où ils se produisent et non lorsque leur sens ou leur impact étaient reconstruits et réinterprétés par les personnes.

L'expérience acquise par le CRÉDOC en matière d'analyse des situations de pauvreté a montré l'intérêt, mais aussi les limites, des études en coupe instantanée. Celles-ci, permettent de réaliser une analyse de site dans de bonnes conditions ou de décrire, de façon correcte, une population à un moment donné, mais l'absence de perspective dynamique et de saisie temporelle des informations limite la vision prospective des réponses à apporter aux problèmes posés.

Par ailleurs, des panels comparables à celui proposé par le CRÉDOC avaient été créés dans plusieurs pays européens : RFA, Pays-Bas, Belgique, Suède et Luxembourg. Ils s'inspiraient tous du PSID (Population Survey of Income Dynamics) de l'Université du Michigan qui existe depuis plus de vingt ans et a démontré son exceptionnelle richesse. Signalons aussi l'intérêt du panel lorrain construits par l'ADEPS de Nancy.

Les vagues d'enquêtes successives réalisées entre 1989 et 1992 cherchaient ainsi à répondre à plusieurs interrogations de la Commission Nationale d'Évaluation. Tout d'abord, ce panel devait apporter des informations sur les caractéristiques fines des allocataires. Souvenons-nous que l'arrivée dans le dispositif d'une population plutôt jeune et isolée rompait avec bien des représentations de la pauvreté alors en usage. Au-delà de la caractérisation de cette population, le panel devait pouvoir apporter des indications sur les usages des différents services et actions proposés par les Commissions Locales d'Insertion (CLI) aux allocataires. Certes, le panel prenait en compte l'apport de ressources financières, et la contractualisation, mais il essayait également de qualifier les multiples interventions sociales dans les différents domaines de la vie sociale des allocataires.

Si ces objectifs ont plutôt été atteints de façon satisfaisante, la méthode utilisée présentait deux inconvénients.

- Le premier était lié à la durée relativement courte d'existence du panel. Trois vagues espacées de six mois étaient prévues à l'origine. Une quatrième a été ajoutée en cours d'opération. Il est certain que si, au cours de cette période, un nombre non négligeable d'allocataires a pu sortir du dispositif et retrouver un emploi, la durée d'observation n'a pas permis d'épuiser les dynamiques d'insertions des allocataires. Il est probable que parmi ces allocataires certains ont pu sortir du dispositif avec un emploi au-delà de la dernière interrogation et que d'autres se sont, au contraire, "installés" dans le dispositif.
- Le second inconvénient portait sur le fait que le panel suivant la cohorte des allocataires ayant perçu le RMI entre la fin de l'année 1989 et le premier trimestre 1990. Les allocataires arrivés de manière plus tardive ne présentaient vraisemblablement pas les mêmes caractéristiques et surtout n'utilisaient pas les dispositifs de la même manière. Enfin, on peut penser que ces allocataires n'ont pas dû sortir du RMI dans les mêmes conditions.

Ces inconvénient nous ont conduit à proposer d'autres méthodes d'intégration de la durée dans les processus évaluatifs.

2 - ÉVALUER DANS LE TEMPS ; LE CHOIX ENTRE DEUX MÉTHODES LONGITUDINALES : LE PANEL CLASSIQUE ET L'ENQUÊTE À PASSAGES RÉPÉTÉS

2-1. Pour des données longitudinales : le panel classique

Un panel est un échantillon d'individus qui sont interrogés une première fois et réinterviewés à différents moments. On travaille donc sur des informations concernant un même groupe d'individus pendant une longue période. Ceci permet la mesure de variations touchant les mêmes personnes (ce que l'on a appelé les données longitudinales) et toutes les analyses que cela autorise.

Un panel permet une bonne estimation de variations brutes (voir encadré n°1) : c'est par exemple la proportion d'allocataires du RMI qui ont divorcé entre deux vagues. Il assure des données fiables sur des événements qui se produisent entre les interrogations successives. On peut par exemple suivre l'itinéraire médical d'un allocataire : a-t-il entrepris ou intensifié un traitement entre deux vagues ?

Encadré n°1 : Définitions

Soit une variable Y calculée à la date 1 (Y_1) et à la date 2 (Y_2).

Variation brute : pour chaque individu, on fait la différence $Y_2 - Y_1$, puis on calcule la moyenne de cette nouvelle variable sur l'ensemble de l'échantillon.

Variation nette : on calcule d'abord la moyenne de Y à la date 1 et à la date 2, puis on fait la différence de ces deux moyennes.

A partir de données de panel, on peut aussi estimer des paramètres caractérisant la population à divers points dans le temps (la proportion de personnes étant en cours de contrat d'insertion, par exemple). Un panel garantit alors une meilleure estimation des variations nettes de ces paramètres (voir encadré n°1) lorsqu'il y a corrélation positive de la variable

d'une vague à une autre. Voici un exemple de corrélation positive : être SDF à la première vague d'enquête augmente la probabilité de l'être à la seconde (voir encadré n°2). De même, si l'on s'intéresse à la somme d'argent obtenue grâce au travail au noir au cours du mois précédant l'enquête, il est probable que ce sont à peu près les mêmes individus qui ont des revenus annexes d'une vague à l'autre. Les variables décrivant ces sommes sont donc corrélées positivement.

Encadré n°2 :

Effet d'une corrélation positive sur une estimation de variation nette

Soit la variation nette $Y_2 - Y_1$ (où Y est par exemple la variable décrivant la proportion de SDF aux dates 1 et 2). La variance de la variation nette est donnée par :

$$V(Y_2 - Y_1) = V(Y_1) + V(Y_2) - 2r(V(Y_1)V(Y_2))^{1/2}$$

Lorsque les deux échantillons (vague 1 et vague 2) sont totalement indépendants, le coefficient de corrélation r entre Y_1 et Y_2 est nul. Par contre, si la corrélation est positive, ce qui est généralement le cas de données issues d'un panel, la variance de la variation est donc plus faible, l'estimation est meilleure.

A partir de données de panel, on peut aussi estimer des durées de passage dans un état. Ainsi, il est possible de calculer des *courbes de survie* dans le RMI en fonction de l'âge de l'allocataire (cf encadré n°3). L'idéal pour calculer des durées consiste à recueillir un calendrier des états. La formulation des questions sous forme de calendrier pose cependant des problèmes de mémoire (cf. ci-dessus) mais aussi de lisibilité des questions pour une population qui n'est pas nécessairement apte à raisonner de cette manière. Le grand nombre de domaines concernés par le questionnaire (cf. plus loin les thèmes d'interrogation des allocataires) ne facilite en outre pas la formulation des questions sous forme de calendriers. Un calendrier général recouvrant tous les domaines serait d'une complexité insupportable ; une multiplication des calendriers action par action alourdirait considérablement le questionnaire. Il faudrait donc pointer précisément les questions pour lesquelles on souhaite obtenir des informations de durée fines (intervalle entre deux contacts avec les travailleurs sociaux ou entre deux démarches d'emploi ...) ... et tester l'efficacité de ce mode de formulation.

Encadré n°3 :**L'estimation de durée en cas de données censurées à droite**

Pour obtenir une bonne estimation d'une durée (la durée de passage au RMI par exemple), il faut normalement que tous les individus suivis aient quitté la période à estimer (qu'ils soient tous sortis du dispositif). Grâce à la méthode d'estimation de KAPLAN-MEIER, cette contrainte n'est pas nécessaire.

Il est possible de faire une estimation de la durée, même si une partie des données est censurée à droite, c'est-à-dire que l'on ne possède qu'une borne inférieure de la durée réelle. Les données censurées sont recalculées à partir des données non censurées obtenues pour d'autres allocataires. On estime ainsi leur valeur future.

De cette façon, si l'on possède une série de données concernant le nombre de mois passés à toucher le RMI, parmi lesquelles certaines personnes sont encore au RMI et d'autres en sont sorties, il est tout de même possible d'en déduire une estimation de la durée de passage au RMI en tenant compte de l'ensemble des individus et non seulement de ceux qui sont sortis du dispositif.

Un panel permet l'agrégation de données sur plusieurs périodes afin de créer de nouveaux indicateurs. On peut ainsi calculer des revenus sur une période englobant plusieurs vagues d'interrogation.

On peut aussi cumuler d'une vague à l'autre les individus ayant subi un événement particulier récemment, les personnes qui ont divorcé dans l'année par exemple. Contrairement à des enquêtes répétées dans le temps auprès d'individus différents, on ne peut cependant pas sélectionner un échantillon cumulé sur des critères statiques (personnes ayant des parents étrangers) ou qui évoluent peu dans le temps (personnes souffrant d'une maladie chronique). En effet, les individus interrogés étant les mêmes d'une vague à une autre, ce sont les mêmes personnes qui seront concernées par la caractéristique étudiée et on ne pourra donc pas construire un échantillon cumulé.

Il est possible de modifier, et surtout d'étoffer, le questionnaire d'une vague à l'autre : en effet, puisque l'on a affaire aux mêmes individus, il n'est pas utile de reposer les questions descriptives qui ne peuvent pas évoluer. On peut donc les remplacer et ajouter de nouvelles questions en conservant un questionnaire de même longueur.

Mais cette démarche de panel présente de réels inconvénients.

L'échantillon est sélectionné au moment de la première vague. Il est donc représentatif de la population à cette période. Par la suite, la structure de la population peut évoluer du fait des personnes qui entrent (les nouveaux allocataires du RMI) mais aussi de celles qui sortent (personnes ne recevant plus le RMI parce qu'elles perçoivent une autre allocation, parce qu'elles ont trouvé du travail ou parce qu'elles n'ont pas renvoyé leur déclaration trimestrielle de ressources). La structure de l'échantillon, elle, reste inchangée. L'échantillon n'est donc plus représentatif de la nouvelle population des allocataires du RMI au moment des vagues suivantes, mais il reste représentatif de la population des allocataires du RMI à la première date.

Si la structure de la population évolue peu (absence de nouvelle décision législative qui étend le domaine d'application du RMI à d'autres tranches de la population ou pas d'aggravation de la crise qui fait apparaître un grand nombre de cadres parmi les bénéficiaires), les conséquences de cette inadéquation à la structure exacte de la population ne se ressentent qu'à long terme. Par contre, en cas de modification brutale (modification de la loi sur le RMI), le panel devient désuet et ne permet plus de décrire la population actuelle des RMistes.

En choisissant ce type de panel, l'option qui est prise n'est pas de décrire la population bénéficiant actuellement du RMI mais de suivre une cohorte particulière d'allocataires et d'étudier ses évolutions. C'est pourquoi, lorsque l'on opte pour cette méthodologie, on privilégie le suivi d'un groupe d'individus ayant une caractéristique commune, et non un échantillon représentatif des évolutions de l'ensemble de la population. On peut, par exemple, s'intéresser aux allocataires du RMI qui sont entrés au RMI moins de six mois avant la première vague d'enquête. On peut aussi représenter l'ensemble des allocataires *à la date du tirage* de l'échantillon. Nous développerons plus en détail par la suite l'impact que la structure de l'échantillon de départ (choix de représenter un flux ou un stock) peut avoir sur la qualité des estimations obtenues, en particulier pour le calcul des durées.

Les données transversales obtenues à l'aide de données de panel sont donc peu utilisables, elles ne permettent pas de décrire les évolutions de la population des allocataires du RMI mais seulement l'évolution d'une cohorte d'allocataires. Le panel est donc essentiellement un outil descriptif de données longitudinales.

Autre inconvénient majeur d'un panel : il faut pouvoir retrouver les individus précédemment interrogés lorsque l'on veut lancer une nouvelle vague.

Si la personne a déménagé entre temps ou si elle a changé d'avis et ne veut plus participer à l'enquête, le nombre de personnes à interroger diminue. Ceci est d'autant plus vrai que remplacer les individus ayant "quitté" le panel n'est pas intéressant. En effet, on perd alors l'intérêt principal du panel : avoir des observations concernant les mêmes personnes sur une longue période.

Nous reviendrons par la suite sur les mesures à prendre pour éviter de perdre les individus faisant partie du panel ou sur les méthodes statistiques qui permettent de limiter la perte d'information subie au cas où les individus sont partiellement -seulement pour un nombre restreint de vagues- ou totalement absents. Néanmoins, si l'on peut limiter le nombre d'individus perdus, on ne peut complètement le réduire à néant et à long terme, la taille de l'échantillon va lentement mais sûrement diminuer...

Lorsque l'on enquête une population stable (échantillon représentatif de l'ensemble de la population Française par exemple), les pertes sont de l'ordre de 5 à 10% pour les premières vagues et tendent à s'atténuer ensuite. La population des allocataires du RMI est susceptible de beaucoup déménager, d'être hébergée chez des amis ou la famille temporairement, de séjourner en foyer ou même d'être temporairement sans-abri. Cette forte mobilité rend plus difficile la recherche des individus et laisse craindre des taux de pertes plus élevés. Pour le panel d'allocataires réalisé par le CRÉDOC en 1990, les pertes avaient été de 20% entre chaque vague (au nombre de quatre au total).

Dernier défaut du système : participer à un panel n'est pas une démarche sans conséquence pour les personnes interrogées. Une étude faite aux États-Unis¹ a montré que des individus régulièrement interrogés sur leurs intentions de vote finissaient par modifier sensiblement leurs comportements d'électeur : ils devenaient plus concernés par le monde

¹ DUNCAN G.J. et KALTON G., Issues of design and analysis of survey across time, Revue internationale de la Statistique, 1987

politique et le taux d'abstention calculé sur les membres du panel diminuait, à l'inverse du taux national...

En résumé, le panel est le meilleur outil disponible pour décrire les évolutions d'une même cohorte d'individus, mais est inadapté à la construction d'indicateurs transversaux permettant d'étudier l'évolution de la population globale.

2-2. Pour des données transversales : l'enquête à passages répétés

Dans une enquête à passages répétés, un nouvel échantillon est tiré à chaque vague d'interrogation. Le nouvel échantillon est sélectionné à partir d'une population définie de la même manière que le premier et les questions sont identiques. Il n'y a aucun individu en commun d'une vague à une autre. Il est donc impossible de faire des analyses longitudinales.

Les principaux avantages de l'enquête à passages répétés sont maintenant bien connus. Le fait qu'il y ait prélèvement d'un nouvel échantillon à chaque passage permet à chaque enquête d'être représentative de la population qui existe au moment du tirage. Les critères d'adéquation de l'échantillon restent les mêmes (âge, sexe, localisation, structure familiale,...), mais les quotas sont adaptés à la nouvelle structure. Contrairement au panel, l'enquête est toujours le reflet exact de la population du moment et non de celle du lancement de l'étude. Le suivi des indicateurs transversaux permet d'estimer l'évolution de la population observée.

Ce type d'enquête assure donc de bonnes estimations des paramètres de la population à divers points dans le temps comme par exemple, la proportion de la population qui consulte régulièrement les assistantes sociales. On peut ensuite calculer des moyennes dans le temps de ces estimations (proportion moyenne sur 5 ans de RMistes SDF). Pour de telles moyennes, des données non corrélées permettent une qualité d'estimation meilleure que des données corrélées positivement, contrairement aux panels (voir encadré n°4).

Encadré n°4 :

Effet d'une corrélation positive sur une moyenne dans le temps

Soit la variable Y_1 , proportion de SDF lors de la première vague et Y_2 , proportion lors de la seconde vague. Soit $Y = 1/2 (Y_1 + Y_2)$ la moyenne sur les deux périodes. La variance de la moyenne est donnée par :

$$V(1/2 (Y_1 + Y_2)) = 1/4 (V(Y_1) + V(Y_2) + 2 V(Y_1)V(Y_2)^{1/2})$$

Lorsque les deux échantillons (vague 1 et vague 2) sont totalement indépendants (enquête à passages répétés), le coefficient de corrélation est nul. Par contre, si la corrélation est positive, la variance de la moyenne est plus élevée, l'estimation est de moins bonne qualité.

L'enquête à passages répétés donne aussi la possibilité de calculer des variations nettes. La représentation plus fidèle de l'évolution de la population par les échantillons d'une enquête à passages répétés semble d'ailleurs favoriser ce type de méthode pour l'estimation de variations nettes par rapport au panel. Toutefois, on a vu dans le paragraphe précédent l'influence bénéfique qu'apportait à la qualité de l'estimation la présence d'une corrélation positive, impossible dans une enquête à passages répétés, entre variables.

Comme pour le panel, il est possible d'accumuler progressivement des échantillons de populations rares. Cependant, contrairement au panel, il n'y a aucune contrainte sur les critères de sélection des populations. Ceux-ci peuvent être aussi bien dynamiques que statiques (personnes ayant récemment eu un enfant, mais aussi ayant été hospitalisée au moins une fois pour un problème d'alcoolisme).

Argument purement pratique mais qui a son importance, ce type d'enquête évite de conserver le contact avec les individus précédemment interrogés. Il n'est pas nécessaire d'envoyer un courrier régulièrement pour rappeler aux enquêtés de faire part de leur changement d'adresse, ni d'organiser des recherches avant le lancement d'une nouvelle vague pour retrouver les individus dont on aurait perdu la trace. Ceci entraîne bien sûr de substantifs

gains de coût, en partie compensés par les frais du tirage des nombreux échantillons successifs.

L'inconvénient majeur de ce type d'enquête est qu'il ne permet en aucun cas d'obtenir des données longitudinales. Puisque les individus changent d'une vague d'interrogation à une autre, aucune donnée sur la trajectoire des individus ne peut être construite.

Pour la même raison, il n'est possible ni de faire des calculs de variations brutes ni de créer des nouvelles variables cumulant des résultats sur différentes vagues.

Il est possible par extrapolation de simuler des trajectoires à partir des données d'enquête à passages répétés, mais les calculs sont lourds et la qualité est moindre, comparée à l'exploitation de données de panels.

On peut bien sûr obtenir des données longitudinales en posant aux personnes interrogées des questions rétrospectives. Mais on se heurte alors à tous les biais évoqués lors de la présentation des données longitudinales (I-1) : la mémoire est incertaine, surtout s'il s'agit de se remémorer des événements anciens et il est difficile de vérifier les informations fournies.

En résumé, les enquêtes à passages répétés sont idéales pour obtenir des données transversales de qualité mais présentent un intérêt très limité si l'on souhaite une étude longitudinale.

Les deux modèles de base présentés ont le mérite d'être clairs sur les objectifs qu'ils permettent d'atteindre. Ils ont chacun des possibilités limitées mais sont d'une qualité inégalable dans leur domaine. Il existe des modèles intermédiaires. Ces modèles sont obtenus en combinant panel classique et enquête à passages répétés. Ils permettent d'étendre les possibilités offertes par le panel en autorisant le calcul de données transversales. Cette extension du champ des estimations se fait au détriment de la qualité des analyses longitudinales.

2-3. Vers une solution intermédiaire : panel tournant et panel fractionné

Nous allons maintenant exposer deux types de panels qui cherchent à limiter les inconvénients des panels classiques en les combinant avec des enquêtes à passages répétés : le panel tournant (aussi appelé panel avec renouvellement) et le panel fractionné.

Le principal inconvénient du panel classique est qu'il vieillit. Ce vieillissement se traduit dans deux effets : la population observée n'est plus fidèle à celle étudiée et l'échantillon s'amenuise du fait de la perte de certains individus.

Le principe du panel tournant est donc de renouveler régulièrement la population pour lutter contre l'un des deux ou les deux défauts. Une première possibilité consiste à remplacer à chaque vague les personnes qui ont été perdues par d'autres dont le profil est équivalent. Comme les autres possibilités de renouvellement, ce remplacement ne permet d'améliorer l'échantillon que pour les analyses transversales. Il ne s'agit en effet plus des mêmes individus, on ne peut suivre leur trajectoire et les comparer avec les autres. Ce renouvellement "en continu" est cependant en général déconseillé parce qu'il coûte cher (il faut retourner au fichier initial pour tirer de nouveaux individus à chaque vague) et apporte peu par rapport à une simple correction statistique à partir des données existantes (ces méthodes seront détaillées par la suite). Cette solution ne permet en outre pas de corriger les éventuels biais qui peuvent s'introduire avec l'érosion de la population. En effet, si les non-répondants ont des caractéristiques observables a priori, si ce sont surtout des jeunes qui sont perdus par exemple, il est facile de compléter l'échantillon par des allocataires du même âge. Mais si les non-répondants ont aussi des caractéristiques qui ne s'observent qu'a posteriori, s'ils sont principalement SDF par exemple, on ne peut pas être assuré de les remplacer par des personnes équivalentes selon ces caractéristiques.

Il existe une autre solution pour assurer le renouvellement : la population peut être renouvelée toute en même temps après avoir participé à un nombre pré-défini de vagues. La structure est alors très proche de celle d'une enquête à passages répétés puisqu'il s'agit alors de panels répétés.

La population peut aussi être renouvelée par groupe de taille identique. Si l'on envisage par exemple un renouvellement par tiers, lors de la deuxième vague, les deux tiers des individus interrogés la première fois seront de nouveau interviewés. Le dernier tiers sera

remplacé par de nouveaux allocataires. Pour la troisième vague, un tiers des personnes ayant participé à l'enquête depuis le début sera conservé ainsi que le tiers recruté pour la deuxième interrogation, mais l'autre tiers sera renouvelé. Enfin, pour la quatrième vague, le dernier tiers à avoir participé à la première vague d'enquête sera remplacé à son tour. Et ainsi de suite,...

Le panel tournant apporte une réponse au problème du vieillissement de l'échantillon. Les individus perdus en cours d'enquête peuvent être remplacés par d'autres. Les nouveaux peuvent avoir un profil équivalent à ceux qui ont disparu et la répartition de l'échantillon reconstitué est ainsi identique à celle de l'échantillon de départ. On peut aussi profiter du remplacement des individus perdus pour redresser l'échantillon au fur et à mesure que la population étudiée évolue. L'échantillon reste ainsi fidèle à la population suivie, que les modifications de structure soient superficielles ou plus profondes. Reprenons l'exemple d'un nouveau texte légal qui élargirait le droit de bénéficier à l'allocation du RMI aux moins de 25 ans. L'échantillon du panel pourrait être rapidement redressé pour inclure dans l'échantillon de très jeunes allocataires.

Cette bonne adéquation de l'échantillon de travail à la population suivie rend les études transversales envisageables. Cependant, comme une partie des individus est conservée d'une vague d'enquêtes à une autre, les restrictions faites en raison des effets de corrélation entre variables demeurent. En revanche, le problème de la petite taille de l'échantillon à prendre en compte pour les études longitudinales ne se pose pas pour les analyses transversales. Les estimations transversales peuvent être calculées sur l'échantillon regroupé.

Un panel qui serait renouvelé complètement à l'issue d'un nombre fixé de vagues (un tel panel est appelé panel non chevauchant) a l'avantage d'être simple, car un seul panel à la fois est en cours de traitement. De plus, il permet de travailler sur un échantillon plus vaste pour les analyses longitudinales. Cet effet de taille n'intervient en revanche pas pour les études transversales qui peuvent être entreprises sur l'échantillon total, que le panel soit renouvelé avec ou sans chevauchement. Au contraire, les dernières estimations transversales obtenues par un panel non chevauchant, peu de temps avant le renouvellement, risquent davantage d'être biaisées du fait du vieillissement du panel (érosion, évolution de la population étudiée,...). Dans un panel avec chevauchement, il y a toujours une partie de l'échantillon qui a été renouvelée plus récemment, ce qui permet de limiter ces erreurs de mesure.

En outre, le fait de posséder plusieurs panels traités simultanément permet de faire des études transversales partielles sur chacun d'eux et de mesurer les éventuels biais.

Toutes ces remarques montrent que choisir le chevauchement ou non revient encore une fois à privilégier un type de données parmi les données transversales et longitudinales.

Une enquête à panel fractionné est la combinaison d'une enquête par panel et d'une enquête à passages répétés ou d'une enquête par panel avec renouvellement. Il s'agit en fait de mener séparément mais simultanément les deux types d'études.

Comme c'est une combinaison d'enquêtes, elle peut apporter les avantages de chacune. Toutefois, on se heurte encore une fois au problème de la taille de l'échantillon. Si on opte pour cette solution mixte, on travaille séparément pour les études longitudinales et les études transversales : la taille des échantillons est divisée par deux si le coût de l'échantillon global reste stable.

Dans le cas d'un panel avec renouvellement, on travaillait, au moins pour les études transversales, sur l'échantillon complet. En revanche, ce panel ne permettait des études longitudinales que pendant un temps limité. Avec le panel fractionné, la moitié d'échantillon gérée en panel n'est jamais renouvelée et peut ainsi être suivie plus longtemps (toute la durée de l'étude).

Dès lors que nous avons fait l'inventaire des différentes possibilités offertes et de leurs qualités comme de leurs inconvénients, il convient de les comparer et de réfléchir sur les arguments qui peuvent orienter les choix.

Le tableau qui suit permet de récapituler sommairement l'aptitude de chacun des modèles de panel envisagés à traiter des données longitudinales et transversales.

Tableau n°3
RECAPITULATIF DES OBJECTIFS DES DIFFERENTES SORTES DE PANELS

Type d'enquête	Analyse longitudinale	Analyse transversale
Panel	adapté	absence d'adéquation de l'échantillon aux évolutions de la population
Enquête à passages répétés	impossible, à moins de reconstituer des trajectoires rétrospectivement en posant des questions sur le passé des individus	adapté
Panel tournant sans chevauchement	adapté mais limité dans le temps	risques de biais en fin de période, avant le renouvellement complet du panel
Panel tournant avec chevauchement	adapté mais limité dans le temps et sur des tailles réduites d'échantillon	adapté
Panel fractionné	adapté mais sur des tailles réduites d'échantillon	adapté, mais sur des tailles réduites d'échantillon

Source : AUCOUTURIER - GILLES - LEGROS - 1994

A priori, décider la construction d'un panel exprime en priorité un désir d'obtenir des informations sur les trajectoires des allocataires : combien de temps un allocataire reste-t-il tributaire du RMI, qu'est-ce qui différencie ceux qui arrivent à se réinsérer de ceux qui au contraire voient leur situation s'aggraver ? S'il était important de décrire l'enquête à passages répétés afin de clarifier le principe et l'intérêt des données transversales, il est clair que ce n'est pas le plus adapté à notre problème. Mais en rejetant cette solution, il faut être conscient

qu'on effectue le choix de s'intéresser plus à des trajectoires individuelles qu'à des évolutions d'indicateurs.

Avant de choisir définitivement une méthode, il faut d'abord s'interroger sur la durée des trajectoires que l'on souhaite construire. Sur combien d'années les informations doivent-elles être recueillies pour livrer le maximum d'enseignements ? Le RMI n'est pas une mesure qui existe depuis longtemps : on ne sait donc pas encore comment vont évoluer les personnes qui vont rester un grand nombre d'années au RMI. C'est d'ailleurs une question à laquelle le panel pourrait répondre.

Dans l'optique de l'évaluation du dispositif, choisir de suivre les allocataires pendant une période excédant 10 ans aurait un intérêt si l'on suppose que les effets du RMI pouvaient se faire sentir à long terme ou si l'on s'intéressait particulièrement aux allocataires qui restent très longtemps dans ce dispositif. En dehors de ces objectifs, cela n'apporte pas un intérêt suffisant pour justifier la prolongation d'un panel classique au détriment de données transversales.

Si l'on choisit de ne pas s'intéresser aux effets de très long terme, c'est plutôt un panel tournant qu'il faut choisir, avec une période de renouvellement total oscillant par exemple entre 4 et 8 ans.

Ensuite, se pose le problème du coût. Si les possibilités financières sont trop faibles pour envisager des tailles d'échantillon supérieures à 1000, il vaut mieux éviter les méthodes de panel qui font intervenir des échantillons de taille réduite et privilégier, par exemple, un panel tournant sans chevauchement. Par contre, si les ressources le permettent, il vaut mieux opter pour un panel tournant avec chevauchement.

3 - LA PRISE EN COMPTE DU TEMPS DANS L'EXAMEN DES TRAJECTOIRES

La prise en compte des effets du temps dans les analyses sociales s'effectue le plus souvent en fonction d'une vision statistique des positionnements individuels. L'âge renvoie à une série d'états caractérisant des formes d'inscription spécifiques dans les systèmes de relations sociales : jeunes, adultes, troisième âge, sont des catégories descriptives héritées d'une représentation conventionnelle des "âges de la vie".

Lorsque l'analyse se développe selon une perspective démographique ou historique, l'inscription dans le temps de l'Histoire offre un élargissement appréciable de la perception des effets du temps. L'effet de génération ajoute une dimension essentielle à l'effet de classe d'âge.

Toutefois, ces modalités de prise en compte des processus d'inscription dans le temps restent limitées à la caractérisation d'un contexte ou d'un statut. On parlera des enfants du "baby-boom" ou de la génération de "soixante-huit", soit comme d'une propriété ou simplement par besoin d'étiquetage.

L'intérêt porté à une perception dynamique des effets du temps et à l'intelligibilité du déroulement du cours de la vie, a enrichi depuis une vingtaine d'années les approches trop mécanistes de la sociologie classique. A partir de l'investigation biographique, la compréhension de la structuration des étapes du cycle de vie, de la genèse des positions sociales, et des formes de représentation des destins individuels ont permis de renouveler le questionnement sociologique. L'intérêt porté à la description des catégories sociales cède le pas à une interrogation sur les itinéraires sociaux.

On redécouvre l'approche biographique utilisée dans les années trente par les sociologues de l'école de Chicago, dont ces derniers avaient fait l'outil privilégié d'observation des processus d'intégration des migrants dans la société américaine.

Aujourd'hui, comme dans les années trente, c'est bien la sensibilité aux difficultés de l'insertion sociale qui conduit à faire des trajectoires individuelles un objet d'investigation sociologique. Puisque "la vie n'est pas un roman", l'histoire de vie s'impose pour explorer les étapes d'un cheminement plus ou moins long et tâtonnant vers les positions consacrées de la normalité sociale.

Le développement d'analyses portant sur l'insertion sociale et professionnelle a conduit depuis quelques années le département "Évaluation des Politiques Sociales" du CRÉDOC à formaliser de plus en plus précisément le recueil des données biographiques.

Toutefois, l'accumulation d'une information longitudinale forcément lourde et complexe s'est heurtée, dans l'analyse d'échantillons de grande taille, à un problème de traitement.

Le concept de trajectoire est fondé sur le recueil d'une information biographique, le plus souvent rétrospective, mais s'affranchit du modèle littéraire de représentation de la biographie. La trajectoire est le résultat de la formalisation, selon un schéma structural, du cours de l'existence. Elle opère un découpage séquentiel du déroulement biographique à travers une grille de lecture, dont les repères sont des états, des positions, des événements et dont l'enchaînement permet de dessiner un cheminement ou un itinéraire.

La trajectoire est une trame dégagée de la complexité biographique par un mode d'observation qui formalise le déroulement temporel, les situations de référence et le champ dans lequel elles ont une pertinence. La trajectoire ne résume pas la biographie. Elle en extrait des coupes ou des profils dans un domaine spécifique et en fonction d'un espace de positions possibles. Un itinéraire d'entrée dans la vie active, une carrière professionnelle, un cursus scolaire, un cycle de vie au sens démographique sont autant de trajectoires constituées dans des champs spécifiques. Seule leur synthèse permettrait d'approcher une représentation de la complexité qu'implique toute biographie.

Le principe descriptif des trajectoires retenu dans plusieurs études évaluatives fournit des enchaînements de situations, c'est-à-dire des cheminements. La prise en compte d'événements pouvant expliquer les changements d'état vient enrichir la description de l'itinéraire, mais reste secondaire. Pour dégager des cheminements les positions les plus structurantes et aboutir à un classement typologique des trajectoires observées, on a eu recours aux méthodes de l'analyse multivariée. Ce type de méthode s'est révélé fructueux, car il permet, une fois la formalisation réalisée, de dégager de manière rapide et efficace, une structuration des parcours autour des étapes les plus discriminantes.

Dans le cas d'une étude sur les chefs d'établissement de l'enseignement secondaire, le tri des itinéraires les plus fréquente a servi à préciser les quelques trajectoires-types, qui -pour chaque groupe typologique- expliquent la genèse des positions repérées comme dominantes.

Dans ce cas, la typologie ne construit pas des groupes homogènes : elle opère seulement un premier tri, à partir de la durée des états. Finalement, nous avons associé la construction typologique à d'autres formes de tris de l'information disponible.

Dans le cas des trajectoires conduisant aux stages de remise à niveau, les groupes de la typologie fondés sur les situations dominantes ont été confrontés aux variables décrivant la situation sociale, les pratiques de sociabilité et les représentations de l'avenir des individus. Les groupes de trajectoires dans ce cas recourent clairement des "profils" sociologiques bien typés.

Cependant, il faut souligner que cette méthode requiert une formalisation plutôt lourde, le traitement statistique imposant de raisonner sur des trajectoires qui sont comparables du point de vue de leur durée et de leur mode de description. Or, les populations que l'on étudie dans le cadre des travaux du Département "Évaluation des Politiques Sociales" ne se prêtent pas aisément à un questionnement exigeant, comme, par exemple, le système d'interrogation rigide des calendriers qu'utilise le CEREQ pour décrire les processus d'entrée dans la vie active.

D'autre part, il est difficile de repérer par ce type de méthode l'effet d'événements particuliers. La notion même d'événement est étrangère à une telle analyse, qui est bâtie de manière à traiter des effets de durée. L'événement est ponctuel et ne s'inscrit pas directement dans une analyse longitudinale de type séquentiel.

A l'issue de cette première phase de recherche sur les trajectoires, on arrive à la conclusion, que les dimensions structurantes de la trajectoire sont, soit la situation dominante, soit l'itinéraire, soit encore la combinaison des deux. La situation dominante caractérise des trajectoires que l'on peut organiser autour d'un état qui dure, assimilable à une phase de stabilisation. La trajectoire se déroule depuis une première étape qui conduit à l'état d'équilibre, jusqu'à une dernière étape qui correspond à sa rupture ou à sa transformation.

Ce modèle bien adapté à la description des histoires professionnelles paraît insuffisant pour rendre pleinement compte des schémas de carrière ou d'autres types de cursus fortement dépendants de systèmes institutionnels. Pour ceux-ci, le principe de l'itinéraire entre un point de départ et un point d'arrivée selon un système d'aiguillage qu'il faut décoder, répond mieux à la logique d'une progression vers un but explicite de positionnement. Dans ce type de parcours, la position dominante de la trajectoire n'est vraiment pertinente que lorsqu'elle représente l'aboutissement du cycle de carrière.

Sérier des positions en fonction de leurs durées, établir des enchaînements constituant un itinéraire, ne sont finalement que les premières étapes indispensables de l'analyse de trajectoire. L'étape suivante consiste à dégager des trajectoires-types en adoptant une démarche d'investigation plus poussée, qui permette de coupler la dimension générative de l'enchaînement des positions et la dimension bifurcative des changements d'états ou des ruptures événementielles.

QUATRIEME CHAPITRE

**LA CONSTRUCTION DES EFFETS :
ÉTATS ET LOGIQUE D'INTERVENTION**

La démarche évaluative adoptée par le CREDOC dans les programmes évaluatifs conduits ces dernières années dissocie le plus nettement possible les indicateurs qui décrivent les effets d'une politique ou d'une mesure sur une population de ceux qui permettent de connaître la nature et l'intensité des actions dont ont pu bénéficier ces mêmes personnes.

1 - LA CONSTRUCTION DES EFFETS

Si l'on admet qu'un effet peut se définir comme un changement d'état soit mesuré à deux moments différents, soit reconstruit rétrospectivement, il faut alors construire des indicateurs capables de repérer des différences significatives d'état des personnes voire d'autres unités retenues comme base de l'évaluation. De manière empirique, au fur et à mesure de la réalisation des évaluations et de l'accumulation des résultats, des indicateurs confirment leur pertinence.

Qu'il s'agisse des programmes d'évaluation du RMI, de l'Aide Sociale à l'Enfance et de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, de la pauvreté ou encore de l'insertion par les structures économiques, sept domaines de la vie sociale des personnes sur lesquels les politiques sociales s'appliquent plus directement constituent la trame de ces indicateurs.

Ce choix s'explique de deux manières différentes. D'abord, ces domaines correspondent aux secteurs d'intervention des différents dispositifs d'insertion ; en ce sens, leur construction reste largement empirique. Ensuite, ces domaines se retrouvent dans la quasi totalité des études portant sur l'analyse des effets de l'action sociale. Ces deux explications induisent un choix assez largement déterminé par les domaines institutionnellement reconnus comme des champs d'action du dispositif.

Les domaines retenus les plus souvent sont les suivants :

- la santé,
- le logement,
- le travail,
- la formation,

- les ressources,
- la vie familiale,
- la vie sociale.

Nous avons alors fait le choix dans les premières évaluations sur le RMI de ne pas examiner les effets dans des domaines plus éloignés de l'intervention sociale, tels les loisirs ou les modes de consommation. Outre, la nécessité de définir un domaine de l'évaluation précis, nous pensions que plus nous nous éloignons du champ d'application du dispositif, moins nous risquons de faire apparaître d'effets. On peut aussi admettre que ces domaines assurent une couverture des besoins premiers des personnes et que les effets dans d'autres domaines, apparaissent ultérieurement. Les travaux réalisés par le CRÉDOC au cours de ces dernières années nous conduisent à penser que des questions portant sur les différentes consommations devraient être réintégrées dans les programmes d'évaluation. On peut, en effet, aujourd'hui, faire l'hypothèse que les populations pauvres sont devenues, en particulier depuis l'instauration du RMI et avec l'augmentation du nombre d'allocataires, des consommateurs particuliers dont les comportements et les représentations doivent être analysés. Le développement rapide des pratiques caritatives autour de la distribution d'aliments constitue un bon témoignage de ce mouvement.

Dans chacun de ces domaines, les indicateurs mesurant un état portent sur quatre thématiques assez différentes : les capitaux objectivement disponibles, les compétences sociales effectives, les ruptures et les opinions des personnes interrogées.

Dans chacun des domaines définis précédemment, les personnes disposent de ressources; Nous pouvons faire l'hypothèse qu'au terme d'un processus d'insertion, l'ensemble de ces ressources doit être en augmentation. Il ne s'agit pas ici de repérer les usages de ces ressources mais plutôt leur stock à un moment donné. Le concept de capitaux, au sens où Pierre BOURDIEU emploie ce terme serait plus adapté ici, s'agissant aussi bien de ressources monétaires que de formation ou de réseau familial.

La valeur des capitaux possédés à un moment donné nous semble insuffisante pour rendre compte des évolutions possibles des individus. S'agissant d'une population en situation de précarité, il nous semble nécessaire d'utiliser, en plus du descriptif des capitaux disponibles dans chaque domaine, un indicateur portant sur la stabilité de ces capitaux ou sur la possibilité de leur usage régulier.

Le concept de compétence sociale est issu des travaux sur le développement de l'identité sociale des jeunes enfants (PROVOST 1989, WATERS et SROUFE, 1983). On peut le définir avec ces auteurs comme "l'ensemble des comportements et attitudes qui assurent un fonctionnement efficace avec les pairs". Il nous semble particulièrement utilisable dans le contexte de l'action sociale où ces multiples dimensions recoupent et synthétisent d'autres approches. La notion de compétence sociale peut en effet se scinder en plusieurs facteurs.

- la sociabilité ou capacité à entrer en relation et à entretenir un réseau relationnel (cf. les travaux de D. Le GALL, 1989 et F. HÉRAN, 1987 et 1988),
- la normativité ou capacité à se situer dans un système normatif,
- l'anticipation ou capacité à penser dans le futur,
- l'image de soi, cette dimension des compétences sociales ayant été développée par E. GOFMANN et reprise dans plusieurs recherches sur les effets de l'action sociale en termes d'identité (cf. BOUQUET, KAYSER, LENFANT, 1987),
- le dynamisme ou la capacité à prendre des initiatives.

L'intérêt de cette approche en termes de compétences sociales est de repérer des effets non matérialisés par une augmentation des ressources mais par une élévation, voire une dégradation, des capacités à intervenir sur le cours de sa propre vie.

En fait, deux dimensions ont été plus souvent privilégiées dans les différents travaux : la sociabilité et l'anticipation. Si ces deux thèmes se sont révélés particulièrement féconds, il est certain que les travaux sur la sociabilité ont été depuis développés par différentes équipes de recherche et que les connaissances acquises sur ce thème permettront de l'alléger considérablement dans les interrogations à venir.

En revanche, les concepts d'internalité et d'externalité développés par Le POULTIER au cours des dernières années permettent de rendre compte de la représentation par les personnes interrogées de leur mode d'explication des difficultés auxquelles elles doivent faire face.

Logiquement, les ruptures doivent s'apprécier surtout lors de la reconstitution des trajectoires et se matérialiser par des changements d'état. Il apparaît en réalité que des

événements précis, dans chacun des domaines viennent matérialiser les ruptures. Ce sont ces événements auxquels il faut s'attacher : licenciement, divorce, maladie, décès, séparation avec un membre de la famille, cassure du réseau de sociabilité lié au départ d'un ou de plusieurs membres de ce réseau.

Il s'agit souvent là d'explorer les raisons qui ont pu conduire des personnes à recourir au dispositif social. Si la plupart des travaux mettent l'accent sur les ruptures dans le travail, il nous semble préférable, sans abandonner ce premier aspect, de restituer à ces ruptures leur pluralité et leur diversité. On peut faire l'hypothèse que si une rupture conduit à l'entrée dans un des dispositifs sociaux, d'autres politiques sociales sélectionnent des personnes qui ont dû faire face à une pluralité de ruptures.

La notion de rupture est, enfin, utilisable pour rendre compte des différences d'effets lorsque les actions proposées présentent de grandes similitudes. A capitaux équivalents, on peut faire l'hypothèse de la nécessité d'une plus grande force de l'intervention, lorsque la personne a connu de multiples ruptures dans son passé, pour maintenir un état stable ou pour faire apparaître un écart significatif dans l'évolution des états aux différents moments de l'évaluation.

Enfin, le dernier groupe d'informations rassemble des indications sur les opinions et les perceptions des personnes qui utilisent ou ont été mises à l'écart des mesures et des politiques à évaluer.

Ces informations portent le plus souvent sur l'appréciation par les personnes des mesures qui peuvent leur être proposées, c'est le cas dans les évaluations relatives aux travaux de réhabilitation dans un quartier DSQ ou à propos du RMI.

Tableau n°4
LES OPINIONS COMME INDICATEURS D'UNE POLITIQUE

- En % -

Part des personnes pour qui les travaux "améliorent beaucoup" le quotidien	Ménages d'actifs	Ménages d'inactifs	Français de naissance	Etrangers
La réfection des boîtes à lettres	60,5	44,3	46,7	51,4
La peinture des cages d'escaliers	28,2	41,9	35,2	41,3
Les travaux dans les appartements	40,0	36,2	28,3	41,8
Les travaux dans les caves	23,3	37,3	27,3	38,2
Les conteneurs à ordures	37,5	34,1	25,0	40,9
Les jeux d'enfants et terrains de sport	37,8	18,8	23,5	40,0
La rénovation des façades	34,7	25,5	29,0	29,3
L'installation d'interphones aux entrées	44,7	22,1	25,7	30,0
La réfection des entrées d'immeubles	33,3	21,8	24,2	28,4
Les démolitions d'immeubles	15,2	29,0	21,6	24,3
L'aménagement des espaces extérieurs	23,5	15,8	18,7	26,8
Les nouveaux immeubles	17,5	13,6	12,7	20,0

Source : CRÉDOC 1993

Ces opinions peuvent évoluer dans le temps en fonction de l'impact des différentes mesures engagées comme ce fut aussi le cas dans ce DSQ d'une ville du centre de la France où les habitants étaient interrogés sur l'évolution de la situation des enfants.

Tableau n°5
D'UNE ANNÉE SUR L'AUTRE, DES CHANGEMENTS D'OPINION

- En % -

Manque-t-il de loisirs pour les enfants et les jeunes ?	1992	1993
Oui	52,0	34,5
Non	15,3	28,4
Ne sait pas	32,7	37,1

Source : CRÉDOC 1993

Au-delà des aspects ponctuels portant sur tel ou tel aspect de la mesure ou de la politique évaluée, les jugements peuvent porter sur l'ensemble d'une politique ou d'une mesure comme ce fut le cas pour le RMI.

Tableau n°6
**OPINIONS GLOBALES SUR LE RMI INCLUSES DANS LE QUESTIONNAIRE
À CHACUNE DES QUATRE VAGUES**

Deux principaux aspects intéressants du RMI	
	En %
On touche de l'argent	54,8
On ne dépend plus du secours de l'un ou de l'autre	29,2
Il est facile à obtenir	24,9
Cela permet de bénéficier de différents services	22,5
Les travailleurs sociaux répondent toujours	11,5
On touche l'allocation pendant 3 mois	9,2
Tout le monde sait de quoi il s'agit	8,0
La signature du contrat	6,1
Non réponse	2,8

Deux principales critiques sur le RMI	
	En %
Son montant n'est pas assez élevé	54,0
Il ne permet pas de trouver du travail	30,5
C'est un secours comme un autre	23,1
Il ne dure pas assez longtemps	12,0
On n'a jamais les réponses aux problèmes	11,1
Il n'est pas assez connu	10,8
Il ne vous a pas permis de trouver un logement	8,9
Il est trop compliqué à obtenir	8,2
Quand vous avez quitté le RMI, on vous a demandé des sommes d'argent	2,0
Le contrat, c'est trop contraignant	1,4
Il empêche de reprendre des études	0,7
Non réponse	6,1

Source : Panel RMI-CRÉDOC - 1ère vague

Dans l'évaluation des politiques en direction de l'adolescence en difficulté, les différentes informations recueillies ont été regroupées et synthétisées sous forme d'indicateurs. A cette occasion, deux indicateurs furent construits, le premier portait sur l'insertion sociale et professionnelle alors que le second s'intéressait aux relations qu'entretenait le jeune adulte avec son environnement.

LA CONSTRUCTION D'UN INDICATEUR D'INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE

Six éléments entrent dans la construction de l'indicateur :

- la disposition ou non d'un emploi,
- le statut du logement (stable ou transitoire),
- l'état de santé ("bon" ou "moins bon"),
- la disposition d'une protection sociale complémentaire,
- l'existence de difficultés d'illettrisme,
- l'entente avec les cohabitants éventuels au domicile.

Pour être considéré sur cet indicateur synthétique dans la position la plus satisfaisante, il faut avoir répondu de manière positive à, au moins, cinq critères sur les six éléments retenus. Pour être dans le groupe considéré comme le plus difficile, il faut avoir répondu de manière totalement négative à, au moins, cinq éléments sur les six proposés. La discrimination est, par conséquent, assez forte.

Exemple :

Une personne répond positivement à six critères et se trouve dans la catégorie des personnes ayant, selon l'indicateur, une bonne insertion sociale et professionnelle quand : elle a un emploi, son statut du logement est stable, elle se considère comme en bonne santé, elle dispose d'une protection sociale complémentaire, elle déclare ne pas avoir de difficultés en écriture, lecture ou calcul, elle s'entend bien avec les personnes qui résident avec elle.

Si l'une de cases caractéristiques n'est pas vraie, elle demeure dans cette catégorie. En revanche, si deux d'entre elles ne sont pas vraies, elle se retrouve dans la catégorie inférieure des personnes ayant une insertion moyenne. Il faut qu'une personne réponde négativement à cinq de ces critères pour qu'elle entre dans la catégorie des personnes ayant une mauvaise situation d'insertion sociale et professionnelle.

Tableau n°7
**INDICATEUR RELATIONNEL DANS L'ÉVALUATION
 DES EFFETS DES MESURES ASE - PJJ**

- En % -

	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Total
Je suis seul(e) et sans enfants	35,1	50,0	49,5	61,4	49,2
J'habite avec mes parents	16,0	22,9	30,3	48,5	38,2
Je ne paie pas pour mon logement	18,1	28,6	30,3	42,6	30,2
Statut de logement transitoire	25,5	37,1	43,4	67,3	44,2
Quelle sera votre situation de logement dans un an ? <i>Pas de réponse</i>	5,3	7,1	11,1	16,8	10,4
Avez-vous une protection complémentaire ? <i>Non</i>	38,3	48,6	52,5	59,4	50,0
Activité spectacle-cinéma : <i>jamais</i>	25,5	30,0	50,5	52,5	40,7
Activité vacances : <i>jamais</i> 18,1	24,3	37,4	49,5	33,2	
Activité discussion café : <i>jamais</i>	34,0	38,6	44,4	60,4	45,1
Activité cartes-boules : <i>jamais</i>	25,5	28,6	35,4	47,5	34,9
Existe-t-il des activités que vous sauriez enseigner ? <i>pas de réponse</i>	8,5	10,0	24,2	26,7	18,1
Avez-vous un bon souvenir de votre passage dans un dispositif de l'ASE ou de la PJJ : <i>aucun</i>	16,0	11,4	18,2	36,6	21,4
J'habite avec un(e) conjoint(e)	54,3	42,9	38,4	26,7	40,1
Je m'entends bien avec les personnes avec lesquelles j'habite	63,8	57,1	52,5	45,5	54,4
Je suis actif et j'ai un emploi	52,1	45,7	43,4	29,7	42,6
Service dominant dans la trajectoire : ASE	70,2	72,9	62,6	59,4	65,7
Effectif de chaque classe	94	70	99	101	364

Source : Enquête CRÉDOC 1992

Exemple de lecture : 61,4% des individus de la classe 4 -ayant peu de contacts- n'ont ni conjoint, ni enfants, contre 35,1% de la classe 1 correspondant aux personnes ayant beaucoup de contacts.

Classe 1 : taux de contacts fort - classe 2 : taux de contacts moyennement fort - Classe 3 : taux de contacts moyennement faible - Classe 4 : taux de contacts faible

Cet indicateur répartissait la population interrogée en trois groupes. Le premier comprenait 36,4% de la population interrogée se trouvant dans une situation globale d'insertion sociale et professionnelle plutôt satisfaisante, un groupe comprenant 23,4% se trouvait dans une situation difficile, enfin, le dernier groupe, en position moyenne rassemblait 41% des jeunes adultes enquêtés.

De la même manière, un indicateur relationnel a été construit à partir des réponses à 16 questions.

La classe 1 regroupait les individus plus "établis" dans la vie, qui vivent en couple, sont actifs et exercent leur activité ; ils bénéficient d'une protection sociale complémentaire. A l'opposé, se trouvent dans la classe 4 les personnes les moins stabilisées, les moins actives et plus solitaires. Il leur arrive de ne pas répondre à certaines questions relatives à leurs propres compétences, ou à leur avenir proche.

Le croisement de ces deux indicateurs permet de mieux rendre compte de la diversité des situations rencontrées.

Tableau n°8
INDICATEUR RELATIONNEL ET
INDICATEUR GLOBAL D'INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE

- Effectif et *pourcentage* -

Indicateur relationnel	Indicateur global d'insertion sociale et professionnelle			TOTAL
	Satisfaisant	Moyen	Difficile	
Taux de contacts fort	49 13,5	34 9,3	11 3,0	94 25,8
Taux de contacts moyennement fort	29 8,0	26 7,1	15 4,1	70 19,2
Taux de contacts moyennement faible	37 10,2	39 10,7	23 6,3	99 27,2
Taux de contacts faible	16 4,4	51 15,0	34 9,3	101 27,7
TOTAL	131 36,0	150 41,2	83 22,8	364 100,0

Source : Enquête CRÉDOC 1992

L'insertion est ainsi reconstruite à partir d'un ensemble très composite d'informations. Cette méthode de construction d'indicateurs agrégeant des données aurait pu être remplacée par une approche typologique issue des techniques d'analyse des données. L'objectif final restant identique dans les deux cas : répartir des individus sur un continuum logique, ici l'insertion, et expliquer ensuite cette place, en tenant compte des caractéristiques de la personne mais également et surtout, des politiques et des mesures proposées aux personnes au cours de leurs trajectoires d'insertion.

2 - DES ACTIONS AUX LOGIQUES D'ACTION

L'évaluation n'a de sens que si elle permet de rapprocher les changements d'état, constatés sur les personnes, voire sur les groupes ou toute autre unité sur laquelle s'applique l'évaluation des actions conduites auprès de ces personnes.

Toute expérience de l'évaluation des politiques d'action sociale montre que les bénéficiaires d'une politique sociale n'en subissent pas tous les actions de manière identique. Outre les cas, évidents, où la mesure n'est pas distribuée de façon identique parce que le législateur a prévu qu'il en soit ainsi, il arrive qu'une mesure s'applique de façon dissemblable à des individus dont on pourrait penser -a priori- qu'ils ont les mêmes droits à faire valoir. La proximité des bénéficiaires aux institutions, les attitudes différentielles des personnels chargés de distribuer la prestation, les stratégies différentes des segments institutionnels chargés de gérer cette politique créent des facteurs de clivages. Cette situation, observable dans les politiques sociales classiques est amplifiée considérablement dans les politiques sociales transversales où les acteurs de terrain disposent d'une marge considérable dans la mise en œuvre de politiques définies plus dans leur cadre général que dans leurs modalités concrètes d'application. Les opérations de développement social des quartiers, les actions menées dans les zones d'éducation prioritaire, et plus récemment l'instauration du Revenu Minimum d'Insertion appartiennent à ces politiques qui laissent une place importante à la territorialisation de l'intervention sociale et, par conséquent, à une construction locale de l'action selon les quartiers et les personnes.

Il importe, par conséquent, de décrire finement ces différentes actions engagées dans le cadre de la politique à évaluer, mais aussi rencontrées par les personnes dans le cas d'autres

politiques, lorsque celles-ci entrent dans différents champs : par exemple la ville et l'emploi, ou le RMI et la ville, etc.

Ces actions peuvent se décrire de différentes manières. On utilisera, le plus souvent, des indicateurs construits avec une logique semblable à celle utilisée pour les indicateurs d'états. Ainsi, pour chacun des domaines, on cherchera à faire caractériser l'intensité des actions proposées aux personnes selon les transversalités suivantes :

- les ressources monétaires procurées par les mesures,
- les informations reçues,
- les savoirs nouveaux : formation, ...
- les accompagnements par des professionnels du social,
- les nouvelles opportunités de rencontre,
- les formes de contractualisation.

Cette manière de décrire des actions permet de mettre l'accent sur la logique de conduite de l'action et non plus sur sa description en termes de rapport d'activités. Par ailleurs, afin de prolonger cette perception de l'action et, plus généralement de la politique à évaluer, la grille d'évaluation comprend une série d'indicateurs portant sur les représentations par les personnes des politiques ainsi que l'énoncé des jugements qu'elles peuvent formuler sur ces politiques.

EXEMPLE DE GRILLE DE CONSTRUCTION D'INDICATEURS DE LOGIQUES D'ACTION

	Santé	Logement	Emploi	Formation
Contractualisation	Indicateur 1	Indicateur 2	Indicateur 3	
Ressources				
Apprentissages				
Accompagnements				
Refus et rejets				

L'approche évaluative "individus-interactions" ne peut se limiter, même s'il s'agit certainement de l'étape la plus déterminante, à la conception des grilles de recueil d'informations. Les méthodes de collecte de l'information et de leur traitement sont à évoquer, même s'il ne s'agit là que de la mise en œuvre d'outils assez traditionnels. L'objectif essentiel dans les deux cas est de pouvoir établir un ensemble de relations entre les actions menées et les changements d'état. Le changement d'état s'apprécie en regard du temps, soit du temps mémorisé par les personnes, soit et plus sûrement, du temps écoulé entre deux moments d'enquête.

Nous ne reviendrons pas sur la question du choix des personnes qui obéit à une logique d'échantillonnage dont les techniques ne sont pas spécifiques à l'évaluation. En revanche, le mode d'investigation n'est pas anodin, tant à propos des conditions de passation de l'enquête que du déroulement même de la rencontre entre l'enquêteur et l'enquêté. Si des raisons, financières souvent, éthiques parfois, n'autorisent pas l'usage d'autres méthodes que l'enquête à passage unique, il importe alors de pouvoir reconstruire avec les personnes la diversité des parcours dans les différentes mesures. La comparaison entre les informations recueillies de cette manière et celles rassemblées dans les dossiers de ces mêmes personnes, dans le cas des politiques de l'Aide Sociale à l'Enfance, nous a montré que les résultats de cette confrontation n'étaient pas toujours en défaveur des personnes interrogées, mais cela tient sans doute au caractère incertain de bien des dossiers administratifs dans le secteur social.¹

Au-delà des conditions de réalisation des enquêtes, la qualité de l'information recueillie dépend aussi de la construction de l'interaction enquêteur-enquêté. Si, lors de la mise en œuvre du panel national des allocataires du revenu minimum d'insertion, nous avons utilisé des questionnaires totalement fermés, à l'occasion d'une enquête auprès d'un échantillon de 500 jeunes adultes rencontrés cinq années après la fin de leur prise en charge par un dispositif de l'Aide Sociale à l'Enfance ou de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, nous avons prévu, au milieu d'un questionnaire fermé, une assez longue phase composée exclusivement de questions ouvertes et visant à permettre à la personne interrogée de reconstruire la diversité de son parcours dans les dispositifs de prise en charge. Cette méthode, pour lourde qu'elle fut, permit de rassembler une information très riche sur les trajectoires d'insertion des jeunes adultes. Cette démarche a été reprise et amplifiée à l'occasion d'une enquête auprès de 750 personnes en situation de pauvreté dans le cadre d'un

¹ BAUER D., DUBÉCHOT P., LEGROS M., Le temps de l'établissement : des difficultés de l'adolescence aux insertions du jeune adulte, collection des rapports du CREDOC n°135, juillet 1993.

programme d'évaluation des politiques de lutte contre les formes de grande pauvreté réalisé à la demande du Conseil Économique et Social. Chacun des entretiens se déroulait en utilisant un questionnaire fermé qui devait permettre de décrire l'ensemble des parcours des personnes dans chacun des dispositifs. Lorsque la personne enquêtée exprimait le désir d'expliquer son comportement ou de décrire une interaction avec le dispositif social, l'enquêteur transformait le questionnement en un entretien de type non directif afin de permettre à la personne d'aller le plus loin possible dans la description de son interaction avec les agents chargés de mettre en œuvre les politiques à évaluer. Cette démarche bien que très lourde puisqu'elle a nécessité la réalisation de 750 entretiens enregistrés permet d'aller le plus loin possible dans la reconstruction par les personnes de leurs interactions avec les dispositifs sociaux.

CINQUIEME CHAPITRE

**CHANGEMENT D'ÉTAT ET LOGIQUE D'ACTION :
LA CONSTRUCTION DE L'ÉVALUATION**

Lorsque l'on analyse les différents modes de recueil de l'information et les modes de construction de la causalité, un modèle domine largement dans les productions françaises. Il combine une approche interactionniste de la causalité et un recueil d'information centré sur les groupes d'acteurs. En seconde position vient une autre approche qui combine un mode de recueil de l'information centré sur l'individu et une explication très déterministe de la causalité. L'interrogation de bénéficiaires de mesures d'emploi à l'instigation d'organismes publics rentre souvent dans ce groupe. En revanche, deux regroupements restent sous utilisés. Le premier conduit à adopter une explication déterministe recourant à une prise d'information sur les groupes d'acteurs. Ce modèle est très peu utilisé. Le second propose une grille de lecture interactionniste à partir d'un recueil d'information effectué directement auprès des individus. En l'absence d'une pratique régulière de méta-évaluation pouvant rendre compte de l'intérêt heuristique et opératoire des différentes approches évaluatives, il est actuellement difficile de comparer les différentes approches. Tout au plus peut-on avancer qu'un recours à une approche "acteurs-interactions" favorise davantage la fonction d'évaluation politique en ce qu'elle permet d'accéder aussi à une construction du sens. De ce fait, elle se trouve, à la fois, plus proche d'une demande des commanditaires, souvent soucieux de pallier l'effacement de la fonction d'évaluation politique¹, et des orientations de la recherche.

LA CONSTRUCTION DE 'ÉVALUATION

Mode de construction de la causalité :

<u>Mode de recueil de l'information :</u>	Déterministe	Interactionniste
Centré sur l'individu	++	+
Centré sur les acteurs ou l'organisation-	+++	

NB : Les croix symbolisent l'importance relative de chacune des approches

¹ Cette distinction entre l'évaluation politique et l'évaluation des politiques publiques rappelée par Jean LECA, L'évaluation dans la modernisation de l'État, Politique et management public, II (2), juin 1993, p.161-172, est citée par Luc ROUBAN dans Le pouvoir anonyme, Presses de la Fondation de Sciences Politiques, Paris, 1994, 237 p.

Les modèles de type “déterministe-individualisé” correspondent le plus souvent à des évaluations conduites à partir de fichiers de bénéficiaires d’une politique, voire d’enquêtes ad hoc menées par des organismes proches du secteur public et recourant à un savoir faire statistique. Dans la plupart de ces travaux, l’action publique est considérée comme une sorte de boîte noire, chaque action devant s’appliquer de manière identique à l’ensemble des individus auxquels elle s’adresse. Les approches de type “interactionniste-individualisé” présentent un double avantage. Elles permettent d’abord de tenter de reconstruire une causalité globale, non pas à partir d’un sens postulé, mais bien à partir d’une agrégation des comportements et des attitudes individuelles. Au-delà de ce premier aspect, elles permettent surtout de porter un jugement sur les modes différenciés d’application des actions qui composent la politique devant faire l’objet d’une évaluation. Ces deux raisons ont conduit le département Évaluation des Politiques Sociales du CRÉDOC à développer ces approches au cours de différents programmes d’évaluation.

A la différence d’une démarche d’étude que l’on pourrait qualifier de simple en ce sens qu’elle ne fait qu’apporter de l’information en photographiant le réel à un moment donné, l’étude évaluative se situe toujours dans une perspective dynamique. L’information n’a par conséquent d’intérêt que si elle peut être décrite à différents moments dans le temps.

Lors de la quatrième vague d’interrogation, en 1992, 23,4% des personnes interrogées étaient sorties du RMI. Ce taux estimé pour la première fois lors de la troisième vague en 1991, s’élevait alors à 17,1%

Tableau n°9
TAUX DE SORTIE CNAF (vagues 3 et 4)

	3ème vague	4ème vague
Taux de sortie CNAF	17,1%	23,4%

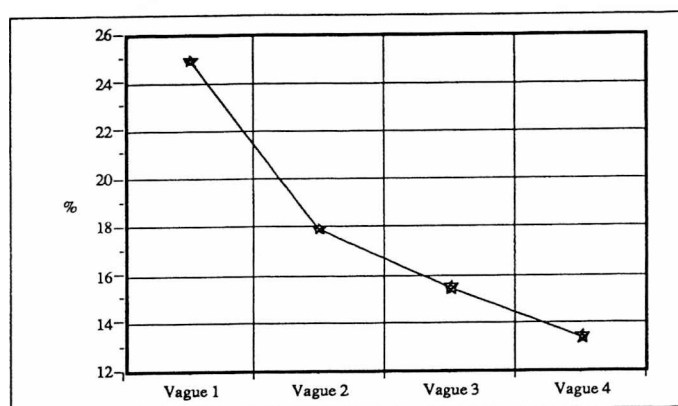
Source : Panel RMI-CRÉDOC

Au-delà du suivi des informations factuelles et dichotomiques (être ou ne pas être dans un dispositif social), on voit par exemple que les allocataires du RMI interrogés à plusieurs

reprises confirment un changement de situation financière mais également un changement dans leurs représentations comme le montrent les deux graphiques ci-dessous.

Graphique n°1

PART D'ALLOCATAIRES PERCEVANT D'AUTRES AIDES QUE LE RMI (vagues 1 à 4)



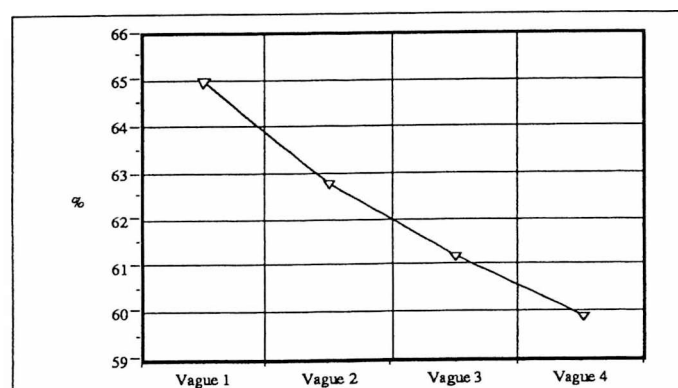
Source : panel RMI-CRÉDOC

Ainsi, les aides auxquelles les allocataires avaient le plus fréquemment recours à l'été 1990, c'est-à-dire les aides des services sociaux et des mairies, ont baissé de 17,8% à 6,8% en 18 mois.

S'il restait la difficulté à régler en priorité, le problème de l'insuffisance des ressources ("un peu plus d'argent et je me débrouille") était néanmoins cité un peu moins.

Graphique n°2

DIFFICULTÉ À RÉGLER : "UN PEU PLUS D'ARGENT ET JE ME DÉBROUILLE" (vagues 1 à 4)



Source : panel RMI-CRÉDOC

Cette évolution peut être dessinée, sous une forme ou sous une autre pour l'ensemble des indicateurs utilisés dans l'étude évaluative. Ainsi, entre la première et la troisième vague, une baisse très nette de l'inscription à l'ANPE a été enregistrée (63,4% d'inscrits à l'été 1990 contre 55,1% d'inscrits à l'été 1991). Dans le même temps, les allocataires ont entrepris de moins en moins de démarches personnelles de recherche d'emploi (63,8% contre 45,8%).

Entre la troisième et la quatrième vague, cette tendance à la baisse se poursuit mais avec une amplitude nettement réduite. On passe d'un taux d'inscription à l'ANPE de 55,1% à 54,8% et d'un taux de personnes en recherche d'emploi de 45,8% à 43,6%.

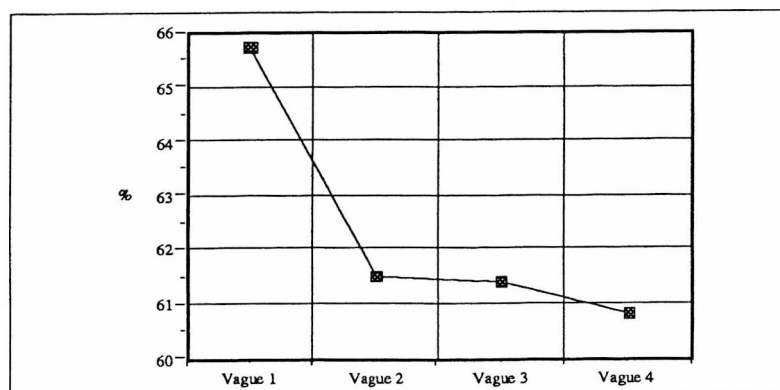
Cependant, il est difficile d'analyser ces évolutions car il y a dans le panel de plus en plus de personnes ayant eu accès à l'emploi : il est donc "normal" que pour celles-ci les démarches de recherche d'emploi se fassent moins nombreuses.

Pour voir s'il y a réellement démobilisation des allocataires, il est nécessaire de raisonner à chacune des vagues sur des populations ayant la même situation vis-à-vis du RMI, et de nous défaire de cet effet "accès à l'emploi" qui peut masquer d'autres phénomènes. Nous avons choisi d'étudier le cas des allocataires "effectifs", c'est-à-dire des allocataires qui percevaient l'allocation au moment de l'interrogation.

Ainsi, le taux d'inscription à l'ANPE des allocataires percevant effectivement le RMI le mois de l'enquête est stable depuis un an. Il a fortement chuté entre la première et la seconde vague, et est stable aux alentours de 61% depuis la seconde vague.

Graphique n°3

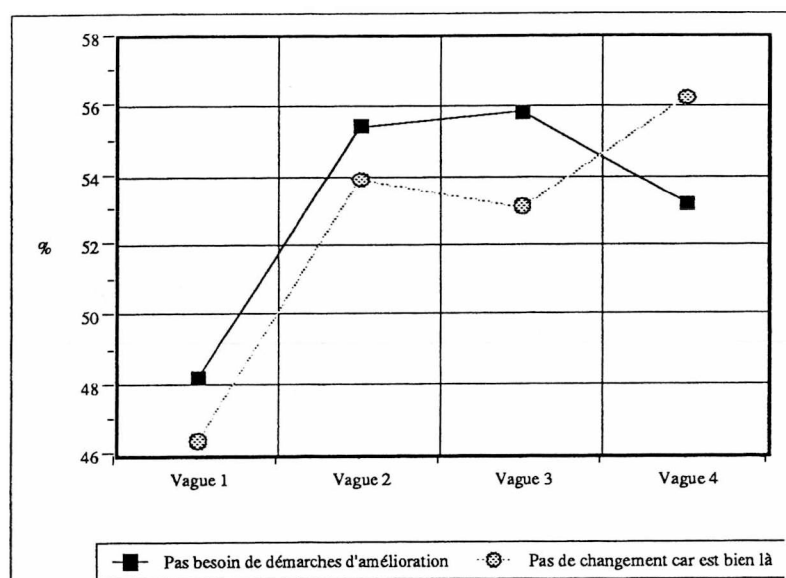
PART D'ALLOCATAIRES "EFFECTIFS" INSCRITS A L'ANPE (vagues 1 à 4)



Source : panel RMI-CRÉDOC

En revanche, l'évolution des représentations des allocataires sur leur situation de logement ne suit pas aussi parfaitement le même schéma. En particulier, la part d'allocataires n'envisageant pas de changement dans un proche avenir car ils se sentent "bien là" augmente légèrement entre la troisième et la quatrième vague.

Graphique n°4
PART D'ALLOCATAIRES
N'AYANT PAS BESOIN DE DÉMARCHE D'AMÉLIORATION DU LOGEMENT
ET D'ALLOCATAIRES
N'ENVISAGEANT PAS DE CHANGEMENT CAR "EST BIEN LÀ" (vagues 1 à 4)



Source : panel RMI-CRÉDOC

Ce type d'information reste cependant toujours insuffisant pour rendre compte des effets d'une politique ou d'une mesure particulière. Il faut aussi s'interroger sur les effets différentiels d'une mesure et se demander les raisons qui font qu'un individu ne perçoit plus le RMI alors qu'un autre en bénéficie encore

Les allocataires sortis du dispositif à la quatrième vague se distinguent des autres car :

- ils résident dans des agglomérations de plus petite taille : à l'été 1990, 49,5% d'entre eux habitaient dans des agglomérations de moins de 10 000 habitants (vs 35,4%),

- ils sont plus fréquemment de nationalité française (91,7% vs 82,6%),
- ils ont moins souvent connu une situation difficile dans les deux ans avant le RMI (74,7% vs 86,3%),
- leur intégration est plus grande : 56,7% possèdent le permis de conduire (vs 37,1%) et 49,3% ont l'usage d'une voiture (vs 27,1%),
- leur niveau de sociabilité est plus élevé : on compte parmi eux 32,5% (vs 19,8%) d'intégrés et de ménages sociabilisés, et seulement 11,2% de totalement isolés (vs 17,3%).

Sans que cela soit très significatif, on note que les allocataires sortis sont plus jeunes que les autres (63,4% vs 50,4% ont moins de 40 ans) et qu'ils vivent plus souvent en couple (37% se déclarent mariés ou vivant maritalement à la première vague vs 27,5%).

Niveau de formation, statut d'occupation du logement, état de santé ne semblent pas influencer sur la sortie des allocataires.

Ces variables utilisées pour rendre compte d'une situation dichotomique et pour lesquelles l'analyse fait apparaître des corrélations caractérisent les bénéficiaires des mesures. Or l'évaluation suppose de relier différents types de variables et surtout des variables caractérisant les actions proposées aux personnes et les variables caractérisant leur situation à un moment donné ou l'écart entre deux situations. Il faut pour cela caractériser les actions proposées.

Dans le cadre du panel RMI, en plus de la contractualisation et de la perception d'une allocation, les bénéficiaires de cette mesure pourraient obtenir un accès à différents avantages et services.

Tableau n°10
LES MESURES PROPOSÉES AUX ALLOCATAIRES DU RMI

- En % -

Depuis que vous êtes au RMI, avez-vous bénéficié ?

d'une allocation de logement	42,3
d'une aide pour payer vos retards de loyer	7,8
d'un nouveau logement	5,1
d'une inscription au fichier des mal-logés	1,9
d'une garantie à l'occasion d'un relogement	1,3
d'une aide à l'amélioration de votre habitat	0,9
d'une aide pour les accédants en difficulté	0,7

Grâce aux personnes avec lesquelles vous êtes en contact pour le RMI, avez-vous pu ?

suivre un stage	13,1
faire u bilan professionnel	12,3
envoyer des CV, répondre aux annonces, en passer	11,8
apprendre des techniques de recherche d'emploi	11,6
vous inscrire à l'ANPE	10,8
travailler à temps partiel (CES, AIG)	5,5
passer en COTOREP	3,3
entrer dans une entreprise comme salarié	1,9
entrer dans une entreprise d'insertion, une ass. intermédiaire	10,7
obtenir votre retraite	0,9

Depuis que vous êtes au RMI, avez-vous, vous ou des personnes à votre charge ?

bénéficié d'une Aide Médicale Gratuite	27,7
été hospitalisé	22,0
eu une visite médicale préventive, un bilan de santé	13,7
eu des lunettes, prothèse, appareil auditif	8,8
bénéficié d'un traitement médical (cure)	8,1

Depuis que vous avez bénéficié du RMI, avez-vous, ou des personnes à votre charge ?

été en rapport régulier avec une assistante sociale	47,8
reçu des secours exceptionnels	17,3
participé à des réunion d'information ou de soutien	6,9
reçu des aides ou conseils de gestion de budget	4,6
bénéficié de services familiaux (crèche, garderie)	2,5
bénéficié d'une aide à domicile	2,1
eu des conseils pour améliorer les relations familiales	1,7

Source : Panel RMI-CRÉDOC, 1ère vague

Ce tableau ne rend que très imparfaitement compte des usages des différents services proposés aux allocataires du RMI. Une typologie montre de façon particulièrement nette que si certains allocataires utilisent des services particuliers, il n'y a pas de répartition homogène quant aux usages des différents services. Cette répartition a permis dans ce cas de construire une typologie des usages en sept catégories.

Tableau n°11
TPOLOGIE DES USAGES DES SERVICES ASSOCIÉS À LA PRESTATION

Depuis que vous êtes au RMI, avez-vous bénéficié...	marginaux (28.5%)	médical (15.6%)	logement (12.4%)	assistés lourds (10.8%)	recherche emploi (16.5%)	insertion professionnelle (8.0%)	bilan, stage (8.2%)	ENSEMBLE
* d'une allocation de logement	29.8	43.3	67.2	49.5	43.5	29.3	46.6	42.3
d'une aide pour payer vos retards de loyer	0.0	0.0	48.8	0.0	7.1	0.0	7.5	7.8
d'un nouveau logement	0.0	0.0	34.8	0.0	2.5	0.0	5.0	5.1
d'une inscription au fichier des mal-logés	0.0	0.0	13.5	0.0	0.9	0.0	1.2	1.9
d'une garantie à l'occasion d'un relogement	0.0	0.0	6.6	0.0	1.9	0.0	1.9	1.3
d'une aide à l'amélioration de votre habitat	0.0	0.0	7.0	0.0	0.0	0.0	0.6	0.9
d'une aide pour les accédants en difficultés	0.0	0.0	3.3	0.0	0.3	0.0	3.1	0.7

Grâce aux personnes avec lesquelles vous êtes en contact pour le RMI, avez-vous pu...

suivre un stage	0.0	0.0	7.4	0.0	30.6	49.0	39.1	13.1
faire un bilan professionnel	0.0	0.0	7.4	0.0	27.8	50.3	34.2	12.3
envoyer des CV, répondre aux annonces, en passer	0.0	0.0	8.6	0.0	53.1	0.0	24.2	11.8
apprendre des techniques de recherche d'emploi	0.0	0.0	7.4	0.0	51.5	0.0	26.1	11.6
vous inscrire à l'ANPE	0.0	0.0	9.0	0.0	51.5	0.0	14.9	10.8
travailler à temps partiel (CES, AIG)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	67.1	5.5
passer en COTOREP	0.0	0.0	3.7	0.0	4.6	19.7	5.6	3.3
rentrer dans une entreprise comme salarié	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	23.6	1.9
rentrer dans une ent. d'insertion, une ass. interméd.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	20.5	1.7
* obtenir votre retraite	0.7	2.3	1.2	0.0	0.6	0.0	0.6	0.9

Depuis que vous êtes au RMI, avez-vous, vous ou des personnes à votre charge...

bénéficié d'une Aide Médicale Gratuite	0.0	56.4	38.5	36.8	29.9	32.5	32.3	27.7
été hospitalisé	0.0	48.9	29.5	26.9	21.9	23.6	28.0	22.0
eu une visite médicale préventive, un bilan de santé	0.0	28.0	17.2	13.7	17.3	14.0	21.1	13.7
eu des lunettes, prothèse, appareil auditif	0.0	14.7	14.8	11.8	10.2	10.8	9.9	8.8
bénéficié d'un traitement médical (cure)	0.0	19.2	8.6	9.0	6.5	11.5	13.7	8.1

Depuis que vous bénéficiez du RMI, avez-vous, vous ou des personnes à votre charge...

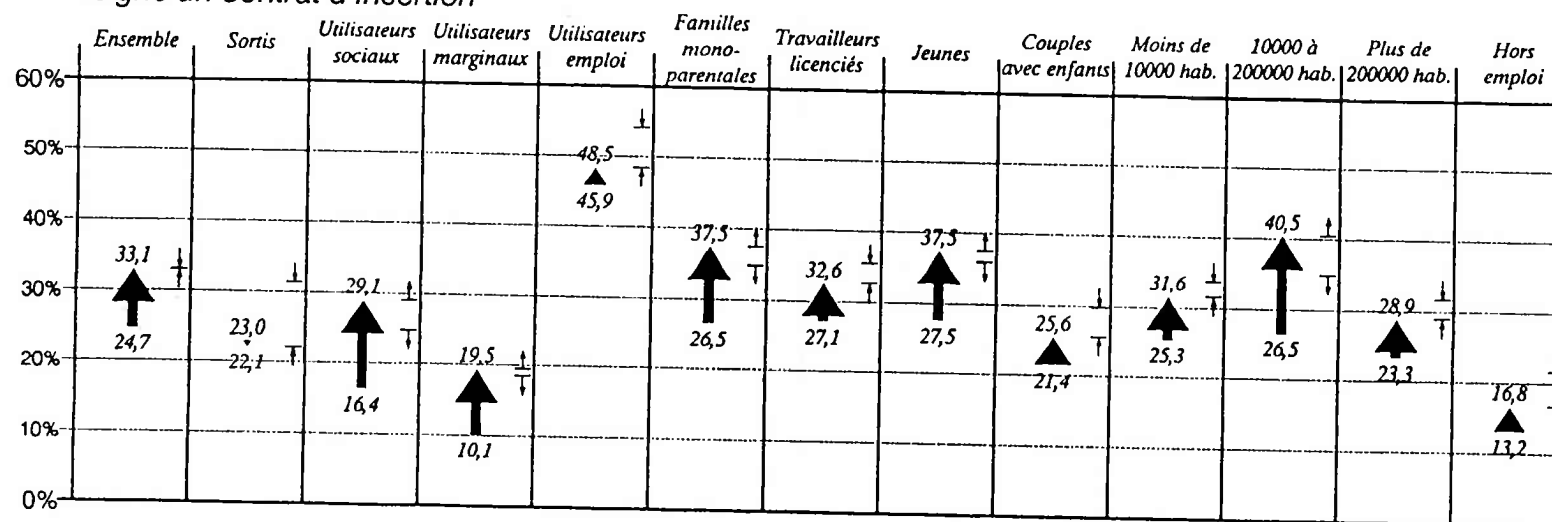
* été en rapport régulier avec une assistante sociale	28.9	35.8	67.2	65.1	58.0	51.0	58.4	47.6
reçu des secours exceptionnels	0.0	0.0	34.4	62.3	19.8	13.4	23.6	17.3
participé à des réunions d'information ou de soutien	0.0	0.0	6.1	23.6	11.4	9.6	11.2	6.9
reçu des aides ou conseils de gestion de budget	0.0	0.0	7.0	15.1	7.4	1.9	9.3	4.6
bénéficié de services familiaux (crèche, garderie)	0.0	0.0	3.7	11.3	2.8	1.3	3.7	2.5
bénéficié d'une aide à domicile	0.0	0.0	3.7	9.0	2.2	2.5	1.9	2.1
eu des conseils pour améliorer relations familiales	0.0	0.0	3.3	4.7	2.5	1.3	3.1	1.7

* Variable n'ayant pas participé à la construction de la typologie

Source : CREDOC - Panel RMI - Première vague

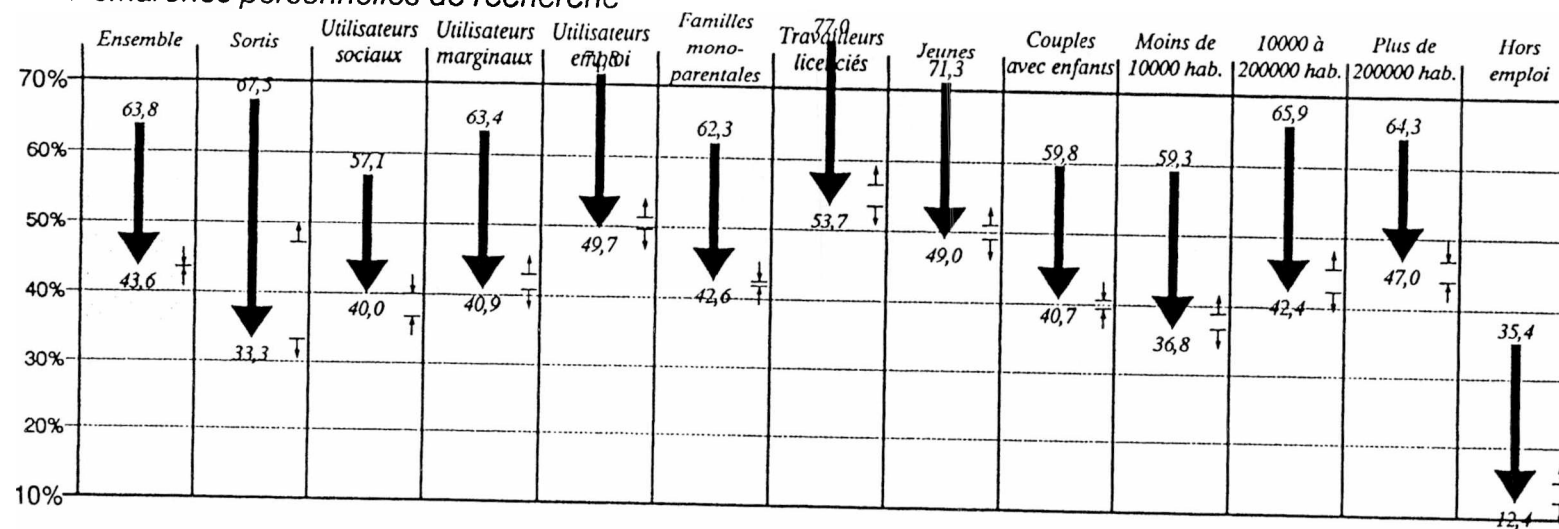
CONTRACTUALISATION

A signé un contrat d'insertion



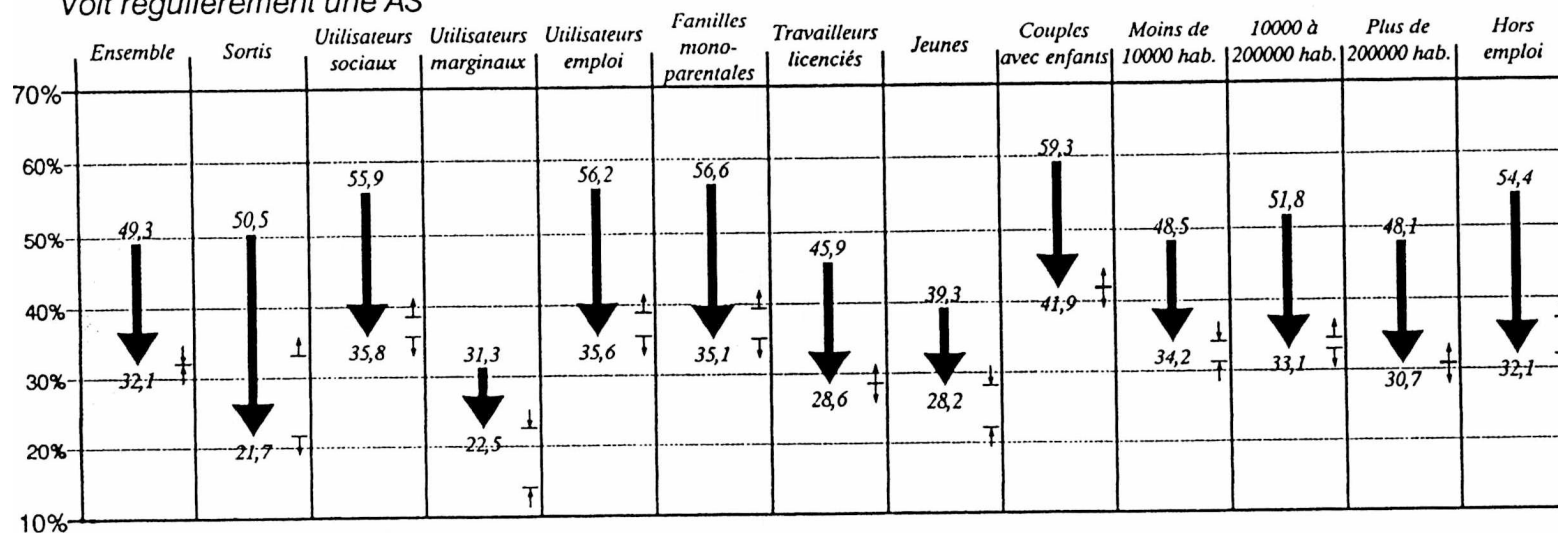
LA RECHERCHE D'EMPLOI

Démarches personnelles de recherche

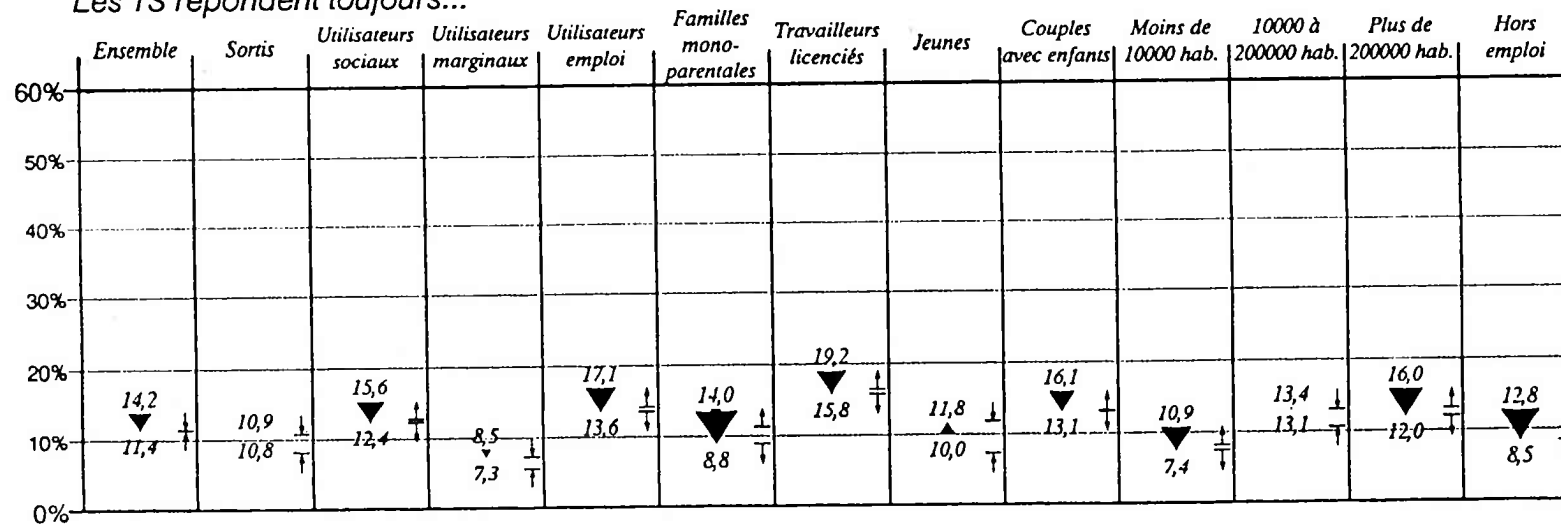


LES TRAVAILLEURS SOCIAUX

Voit régulièrement une AS



"Les TS répondent toujours..."



Ces approches présentent l'avantage mais aussi l'inconvénient de globaliser les différentes relations, une autre approche a été plusieurs fois utilisée dans le cadre des études évaluatives, cette technique dite de régression logistique¹ vise à déterminer les rôles respectifs de plusieurs variables dans l'explication d'une situation dichotomique. On introduit une variable U qui, pour chaque individu vaut 1 quand il est en préretraite, 0 sinon. Des variables $X_1 \dots X_k$ représentent les I_k facteurs qui ont une influence sur U (le sexe, la taille d'établissement, etc.).

On suppose que chaque individu i a une certaine probabilité P_i d'être en préretraite.

Reste ensuite à trouver une fonction F telle que :

$$p_i = p(Y_i = 1) = F(x_{i1}, \dots, x_{ij}, x_{ik})$$

avec $0 < F < 1$ et $x_{ij} = 1$ si l'individu i possède la caractéristique j et 0 sinon.

On a choisi une loi logistique, c'est-à-dire telle que

$$Z = \text{Log} \frac{p_i}{1-p_i} = a + \sum_{j=1}^p b_j x_{ij}$$

Au lieu d'expliquer "Y" on explique donc une variable "latente" $Z = \text{Log} \frac{p_i}{1-p_i}$ qui

est supérieure à un seuil quand l'individu est en préretraite et représente donc Y . Contrairement à Y , cette variable a l'avantage de pouvoir être expliquée par l'addition des effets des différentes variables. Ces effets, les impacts, sont les coefficients b_j et mesurent, pour chaque variable, le risque pour une modalité vis-à-vis de la modalité de référence d'être en préretraite "toutes choses égales par ailleurs", après déduction des impacts des autres variables (effet "pur").

Cette modélisation suppose donc que la variable Z suit une certaine loi. Rien ne garantit a priori que seule cette modélisation est possible. Elle suppose surtout que le modèle est additif, que les effets "purs" des différentes variables peuvent s'additionner, ce qui n'est pas toujours le cas dans la réalité. La référence est arbitraire et ne modifie pas les écarts entre impacts, ces écarts seuls ayant un sens. Les coefficients n'ont de signification que

¹ Pour une présentation plus complète, consulter : INSEE, 1991. Pour des exemples présentant clairement la méthode : HOULLE, 1993 et ROUAULT, 1991.

conditionnellement aux quatre variables. Le fait qu'une variable ait ou non un effet significatif est tranché par un test de significativité des coefficients. Grâce aux coefficients (ou impact), il est possible de calculer le risque (ou la "chance", la probabilité) estimé d'appartenance à la population des préretraités suivant les caractéristiques des individus.

$$\text{Pour l'individu de référence, ce risque vaut : } \frac{1}{1+\exp(-a)}$$

Celui d'un individu qui ne diffère de l'individu de référence que par la caractéristique X_2 (le sexe par exemple), il vaut :

$$1/1+\exp(-a-b_2)$$

Il est ainsi possible de calculer le risque associé à toutes les combinaisons possibles des modalités des différentes variables. Cependant, si les impacts (les coefficients) peuvent être additionnés et comparés, ce n'est pas le cas des risques (ou probabilités estimées). On peut ainsi remarquer que l'effet d'un gros salaire (+ 0,25) compense l'effet négatif d'être étranger (- 0,26). La différence des deux probabilités (64% et 51%) n'a pas de validité.

La présentation en termes de probabilité facilite la compréhension mais les effets additifs ou compensatoires et les comparaisons des différentes situations doivent être analysés à partir des impacts uniquement.

Gardant cette mise en garde en mémoire, on peut ainsi mesurer l'effet isolé de chaque caractéristique ou d'un groupe de caractéristiques par rapport à la situation de référence, l'influence des autres variables étant neutralisée.

Cette technique appliquée à l'évaluation des politiques de départ en préretraite permet de montrer l'impact différentiel des variables sur la situation finale. Ainsi l'étude montrait que les variables qui influençaient le plus la probabilité d'être rémunéré en ASFNE plutôt que par le régime d'assurance chômage en décembre 1992 sont donc :

- **des variables d'éligibilité** : il faut travailler à plein temps, avoir cotisé un certain nombre d'années, avoir un âge bien déterminé. L'effet "durée d'affiliation" allié à l'effet "âge à l'entrée" peut ainsi faire diminuer la probabilité de l'individu de référence de moitié.

- **des variables de gestion politique de la mesure** : la décision de "faire" un certain nombre de préretraites dans tel département compte autant que la décision de l'entreprise. Un salarié qui a toutes les caractéristiques de l'individu de référence mais qui a été licencié en 1987 dans la Seine-Saint-Denis a ainsi seulement 30 % de chances d'être en préretraite.

- **des variables caractérisant les entreprises** : avoir un métier plutôt ouvrier dans une grosse entreprise industrielle fait pencher la balance du côté de la préretraite. Cette situation donne, si les autres caractéristiques sont celles de l'individu de référence, une probabilité d'être en préretraite de 80 %.

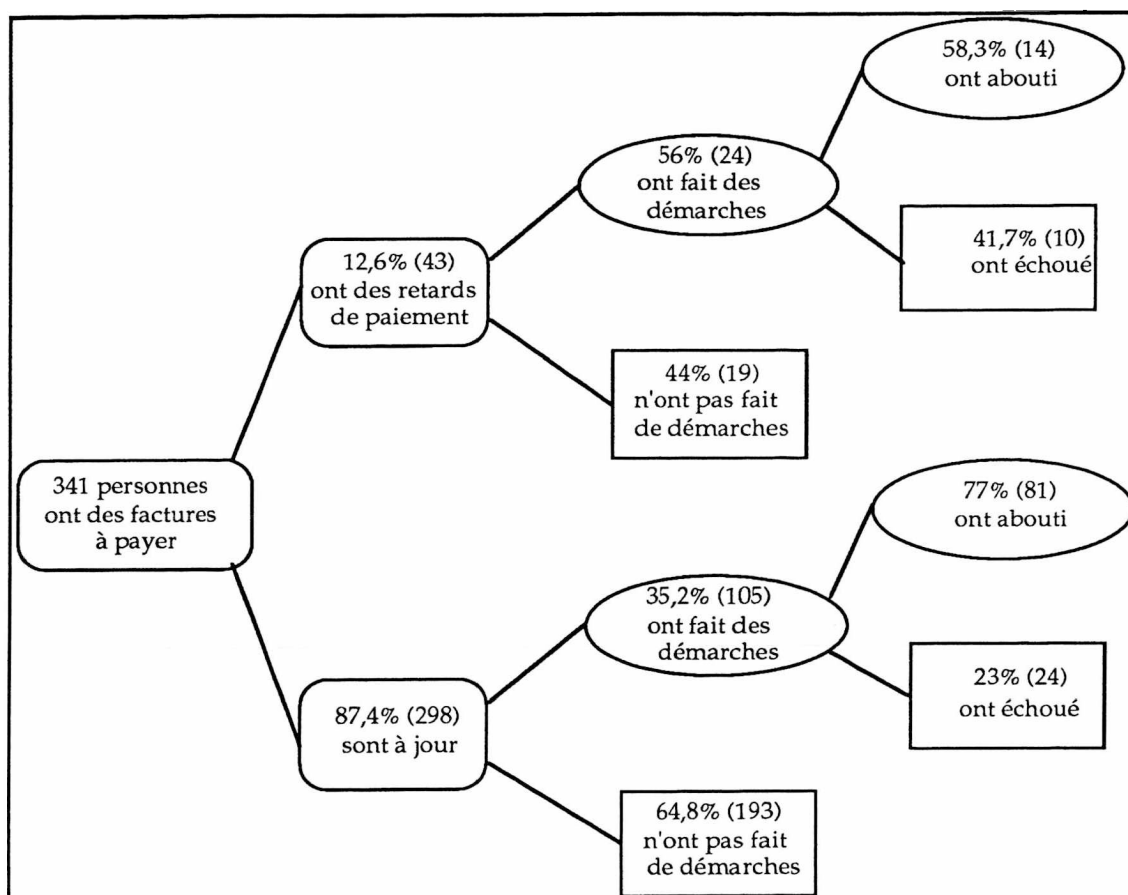
Cette étude montrait surtout la part faible laissée à la "décision" individuelle. Celle-ci semble plutôt renvoyer les salariés les plus "précaires", toutes choses égales par ailleurs, (ceux qui ont déjà été chômeurs, les étrangers, les femmes, les plus bas salaires...) vers le chômage. Une femme qui gagnait peu a ainsi seulement 30 % de chances d'être en préretraite contre 58 % pour la même personne dans la même entreprise... du sexe masculin avec un salaire moyen.

D'une certaine manière ce type de traitement de l'information renoue avec des approches quasi-expérimentales en cherchant à obtenir des résultats sur l'une ou l'autre des variables tout en stabilisant les autres sources d'information.

Cependant ces démarches évaluatives mettent toujours l'accent sur l'impact d'une politique sur les bénéficiaires. Or, tant du point de vue du bénéficiaire que du concepteur, une politique publique, et a fortiori une politique sociale, peut s'évaluer en utilisant deux critères. Le premier s'attache à **l'effectivité** de la politique et le second à son **efficacité**. Un troisième critère, **l'efficience**, est parfois ajouté à ces deux premiers. Ces dernières années, sous l'influence de travaux nord-américains, aux frontières de l'économie, du droit et de la philosophie, l'idée qu'une politique sociale puisse être évaluée en fonction de son **équité** est venue s'adjoindre aux trois critères mentionnés précédemment.

Le premier critère peut s'explicitier de la manière suivante : toutes les personnes susceptibles de bénéficier d'une politique, ou d'une mesure particulière de cette politique, ont-elles pu exercer leur droit ? Ce droit peut s'objectiver de manière simple en utilisant la notion de taux de pénétration. Cette effectivité décrite de manière objective peut aussi être analysée subjectivement en adoptant le point de vue des personnes qui prétendent au bénéfice de cette politique. Des demandeurs peuvent être objectivement en dehors des conditions d'attribution d'une prestation ou d'un service et accepter cette situation, ou bien s'en sentir abusivement rejetés.

Graphique n°8

BÉNÉFICIAIRES ET NON BÉNÉFICIAIRES D'UNE MESURE SOCIALE :**Le cas des aides au paiement des factures des charges liées au logement**

Source : enquête pauvreté CRÉDOC - CES 1995

Le second critère porte sur l'efficacité de la politique. Cette efficacité peut être appréciée ici d'un quadruple point de vue. Tout d'abord, une politique doit être appréciée dans son propre champ d'intervention et eu égard à ses objectifs propres. Ainsi, lorsque le législateur crée des prestations familiales, il étend à l'ensemble de la population ayant des enfants à charge des mesures mises en oeuvre par des employeurs dans le cadre des caisses de compensation à partir de la fin du siècle dernier pour compenser le coût supplémentaire généré dans un ménage par la présence d'enfants. Son objectif n'est pas de lutter contre la pauvreté même s'il peut légitimement penser que l'aide apportée pour l'éducation de l'enfant doit éviter un appauvrissement des ménages ouvriers. Les politiques sociales doivent d'abord s'apprécier d'un point de vue thématique, celui de leur champ spécifique d'intervention. Tout

en ne sortant pas de ce cadre, on peut s'interroger sur les conditions de mise en oeuvre de cette politique par rapport à ses objectifs spécifiques. Lorsque les allocations familiales ne prennent effet qu'à partir du second enfant ou lorsque l'âge minimum pour accéder au RMI est fixé à 25 ans, la question se pose, à l'intérieur du champ, d'une plus ou moins grande adéquation entre les objectifs et les problèmes à traiter. Le troisième point de vue quant à l'efficacité d'une politique sociale consiste à analyser l'efficacité de cette politique en matière d'intervention sur les formes de pauvreté. Il faut bien être conscient qu'en procédant de la sorte, un risque existe d'appliquer une grille de lecture partisane dans bien des débats en cours. Deux exemples peuvent illustrer cela. Pour de nombreux mouvements familiaux, les prestations familiales, et particulièrement les allocations familiales, ne devraient pas avoir pour objectif la réalisation de transferts sociaux entre catégories sociales, mais entre ménages sans enfants et familles. Analyser les prestations familiales avec un objectif de redistribution est dans ce contexte autant un contresens qu'un choix idéologique. Le second exemple porte sur le logement. Les organismes HLM estiment, dans le cadre d'une controverse sur la redéfinition de leurs missions, que le logement des personnes sans ressources ne peut constituer un objectif qui leur soit assignable. S'il est incontestable que l'accès au logement de type HLM constitue, à la fois, un signe et peut-être aussi une cause du passage d'une forme de pauvreté à une autre forme, moins grave, il reste problématique d'interpréter les effets de l'accès au logement HLM en termes de lutte contre la pauvreté. Le dernier point de vue relatif à l'efficacité d'une politique est celui des bénéficiaires de cette politique. Que pensent les allocataires d'une prestation de l'effet de cette prestation sur leur vie quotidienne ? Au delà d'une première réponse plutôt quantitative, l'évaluation doit porter aussi sur les effets induits par cette politique en termes d'image de soi.

SIXIÈME CHAPITRE

INGÉNIERIE ET LIMITES DE L'ÉVALUATION

1 - ÉVALUATION ET MOBILISATION

La réussite de tout projet passe par la mobilisation des personnes. Cette vieille idée a été redécouverte récemment et constitue le credo des nouveaux consultants, apôtres de la modernisation et de la compétitivité. Même s'il en est parfois fait un usage abusif, l'idée n'est pas mauvaise et mériterait souvent d'être mise en valeur dans de meilleures conditions. La décision d'évaluer est prise par une direction dans le secret de son cabinet de travail ou dans le débat d'une instance collégiale, cela dépend du mode de fonctionnement usuel. A partir de l'instant où, le programme d'évaluation est engagé et dès lors qu'il n'existe pas, dans l'institution. De réelle culture de l'évaluation, il importe de mener une véritable politique de communication dont les temps forts pourraient être les suivants :

- constitution d'une cellule de pilotage du programme. Cette cellule sera nécessairement pluridisciplinaire et comprendra des personnels de niveaux hiérarchiques différents. Le rôle de cette cellule sera d'effectuer la synthèse de l'ensemble des travaux accomplis et de proposer des pistes et des thèmes de réflexion. S'il est fait appel à des consultants externes, ces consultants devront participer aux séances de ces groupes,
- les membres de cette cellule devront pouvoir, chacun dans son secteur et à son niveau professionnel, animer un groupe de collègues ou de subordonnés, chargés à l'interface du terrain de réaliser concrètement la procédure d'évaluation : suivi de l'action, recueil des informations et des réactions...
- le travail de cette cellule doit-être précédé par trois actions de communication. La première auprès des cadres. Certains ne participeront pas au groupe de pilotage, ce dernier, sous peine de perdre toute efficacité ne doit pas excéder 15 à 20 personnes, ils pourraient s'en trouver atteints dans leur image et leurs compétences. La seconde action de communication portera sur les instances normales de régulation de l'institution : conseil d'administration, délégués du personnel, comité d'hygiène et de sécurité. La troisième action de communication s'étendra à l'ensemble du personnel.

Si le programme d'évaluation peut avoir des interactions avec la vie des usagers de l'institution, il est indispensable de prévoir une information à leur destination.

La communication doit avoir pour premier objectif de dédramatiser le processus d'évaluation qui risque dans un premier temps d'être assimilé à un contrôle supplémentaire. L'objectif second doit être de s'attacher à montrer le rôle de ce programme dans la vie de l'institution et dans le service rendu à l'utilisateur.

2 - LES EFFETS DE L'ÉVALUATION

On peut distinguer entre les effets sur les personnes, les effets sur les équipes et sur les institutions.

Le premier effet de l'engagement dans une démarche d'évaluation réside dans une dédramatisation du concept d'évaluation. L'administration, c'est-à-dire l'application des règles, suppose la mise en place de contrôle. La règle a-t-elle été appliquée ? A-t-elle été correctement appliquée ? Telles sont les deux questions principales de toute démarche de contrôle. Ce qui est en jeu, c'est finalement l'obéissance et la capacité des agents. Parler d'évaluation renvoie, en l'absence de formation et d'information, à cette notion de contrôle. S'engager dans une action d'évaluation, c'est découvrir une autre logique de fonctionnement qui privilégie l'analyse des effets et le pilotage de l'action.

Le second effet réside dans l'acquisition de nouvelles méthodes de travail. Les personnels hospitaliers savent parfaitement repérer les effets de leurs interventions dans le court terme et sur des individualités. La construction de projets portant sur des ensembles de population et dont les résultats doivent s'apprécier dans le moyen, voire dans le long terme, constitue des compétences nouvelles acquises par une pratique de l'évaluation.

Au titre de ces connaissances nouvelles, il faut signaler l'acquisition, surtout chez les soignants, d'un comportement stratégique. Nous savons depuis les travaux de Michel CROZIER l'importance des comportements stratégiques des personnes dans les organisations. La démarche d'évaluation suppose de développer chez les personnels des capacités d'anticipation et surtout des capacités à réagir à l'analyse des résultats. Il s'agit là d'une pratique parfaitement responsabilisante.

Parmi les autres effets de l'évaluation, il faut noter l'émergence d'une rigueur plus grande dans la gestion de l'activité quotidienne. Le souci du repérage des effets, la connaissance des objectifs à atteindre, l'usage d'outils de communication, l'obligation d'échanger avec les autres groupes professionnels, et par conséquent, de porter sur eux un regard neuf, implique une redynamisation de l'intervention professionnelle.

Pour les équipes, le premier effet de l'évaluation réside d'abord dans le fait de conforter des habitudes de travail en commun et parfois même de les créer, pour certaines institutions. On a vu, à l'occasion de la formation à l'évaluation, dans le cadre de l'Action prioritaire PROMOFAP Ile-de-France, des équipes enclencher une dynamique de travail débordant l'évaluation pour traiter d'autres problèmes relatifs au management du service ou de l'équipe.

Le second effet porte sur l'acquisition d'une méthode de traitement des problèmes par définition de programme d'intervention. Cette méthode de travail n'est pas une nouveauté pour les personnels soignants et sociaux, mais ils avaient plus souvent l'occasion de la pratiquer dans des situations de relations individuelles que dans un cadre collectif.

Dans le cadre de l'Action de formation PROMOFAP, certains projets ont avancé mieux et plus rapidement que d'autres. On peut considérer que pour un quart des institutions une dynamique a été créée ou amplifiée. Pour un quart des institutions, la formation et le projet d'évaluation se sont soldés par un échec, un abandon, ou une absence d'impact. Enfin, pour la moitié des institutions, un travail a été conduit, parfois laborieusement, parfois de façon plus volontaire. L'évaluation n'est pas neutre pour l'institution et évaluer, c'est prendre un risque. Il y a d'abord le risque de l'échec du programme, de son utilité. Le risque existe aussi de démontrer son impuissance à peser sur son environnement ou à faire aboutir des projets. Enfin, les risques liés à la conduite de l'action d'évaluation ne sont pas négligeables lorsqu'il faut confronter des apports et des points de vue différents. Outils puissants de modernisation et de transformation du rapport à l'environnement, l'évaluation n'est pas une démarche sans danger.

3 - ÉVALUATION ET DÉONTOLOGIE

Il est fréquent de s'interroger sur les rapports entre éthique et évaluation et de se demander si le développement de l'évaluation n'est pas de nature à nuire à l'éthique et à contrevenir aux droits de l'usager. Cette question est légitime mais paradoxalement, il serait peut-être plus opératoire d'en retourner les termes et de se demander si ce n'est pas l'absence d'évaluation qui est contraire à l'éthique. Lorsqu'une action de santé est décidée sur un critère flou, lorsque l'implantation d'une unité de soins se fait sur la base d'une carte sanitaire dont nous savons tous le caractère grossier des indicateurs, lorsque nous manquons pour certaines pathologies des plus élémentaires données épidémiologiques, on peut s'interroger sur la pertinence des décisions prises et sur la légitimité des décisions prises.

Ce n'est pas pour autant qu'il faut évacuer tout souci éthique sous le prétexte que l'évaluation participerait de la nature même de l'éthique. Ce type de raisonnement appliqué à la recherche médicale aurait bloqué le développement des comités d'éthique voire de la Commission Nationale pour l'Informatique et les Libertés. En matière d'éthique, deux précautions nous semblent devoir être prises. Lorsqu'une étude évaluative peut présenter un risque pour l'usager, elle doit obéir aux règles déontologiques en usage à propos des autres programmes de recherche. On veillera, en particulier, à dépasser les pratiques au nom desquelles on se contente souvent du consentement éclairé de l'usager, sans bien voir les enjeux que représente le fait de donner son consentement par une personne dans une situation objective d'infériorité.

Le cas de l'étude sur le devenir des jeunes adultes issus de l'Aide Sociale à l'Enfance et de la Protection Judiciaire de la Jeunesse constitue un bon exemple des problèmes déontologiques auxquels se trouve confrontée l'évaluation.

Issus, certes, de l'ASE ou de la PJJ, mais ayant bénéficié de ces prises en charge en raison de problèmes familiaux, les individus recherchés ont tous un passé complexe, difficile, parfois douloureux, fréquemment en marge des histoires familiales habituelles. Cette histoire à l'itinéraire "extraordinaire", beaucoup de jeunes gens ne l'évoquent pas sans difficulté et, pour certains, il s'agit d'un passé avec lequel ils ont voulu rompre. Raviver des souvenirs pouvait aussi conduire à rouvrir certaines cicatrices. Tant pour les chercheurs et les

enquêteurs du CRÉDOC, que pour les professionnels de terrain, le souci déontologique a été très présent tout au long de cette étude.

Au regard de ce problème déontologique, la Commission Nationale Informatique et Liberté, après de longues hésitations a autorisé le déroulement de cette étude sous certaines conditions. La première, a été que les listes de personnes à interroger soient constituées par les services des Directions Départementales de l'ASE et de la PJJ, de manière à ce que les enquêteurs du CRÉDOC n'aient pas accès au dossier de la personne interviewée. La seconde règle imposée était l'envoi d'un courrier de présentation de l'enquête accompagné d'un coupon-réponse permettant à la personne de répondre positivement ou négativement. Tout autre démarche ne devait pas être engagée avant cette réponse et, en cas de non-réponse, une relance ne devait pas avoir lieu avant une période de quinze jours. Par ailleurs, aucune interrogation ne devait être effectuée sans avoir au préalable obtenu l'accord des personnes interrogées. Un numéro de téléphone vert a été mis à la disposition des enquêtés, pendant toute la durée de l'étude. Les personnes recherchées pouvaient ainsi, anonymement, obtenir toutes précisions sur l'objet de cette enquête et décider d'en accepter le principe ou le refuser.

Les termes de la lettre-type ont été négociés entre la CNIL, le Comité de Pilotage et le CRÉDOC. Sur les 500 personnes du fichier ayant reçu ce courrier, moins de 20% ont renvoyé le coupon-réponse. En Indre-et-Loire, ils ont été un peu plus nombreux à utiliser ce moyen de réponse, mais ce département est le seul à avoir fait parvenir cette lettre sous en-tête du Conseil Général. Dans 42% des cas, nous n'avons pas eu de retour. Cette absence de retour signifiait que la personne concernée avait reçu le courrier, ou bien si ce n'était elle, sa famille, légale ou adoptive, ou même un autre membre de la famille (frère, sœur, oncle, ...). L'absence de réponse était le plus fréquemment la conséquence d'un désintérêt ou de négligence. Certaines personnes ont répondu positivement seulement à la troisième ou quatrième relance : *"je ne pensais pas que c'était important"* ou *"je ne croyais pas que c'était urgent"*.

D'autre part, 40% des courriers envoyés nous ont été retournés avec la mention *"N'habite pas l'adresse indiquée"*. Les chercheurs du département Evaluation des Politiques Sociales du CRÉDOC, habitués aux enquêtes auprès de populations en difficulté, avaient estimé que le nombre de réponses par courrier serait faible, cette estimation s'est avérée exacte.

Il faut donc noter que 80% des personnes contactées n'ont pas répondu ou n'ont pas pu répondre. Ce constat confirme qu'une enquête de ce type ne peut être envisagée sérieusement qu'avec une solide phase de recherche des individus. Penser la construire

uniquement à partir des réponses manifestes, écrites, modifie totalement les objectifs. Dans le cadre de cette étude, la recherche des individus, le contact avec ceux-ci pour obtenir leur accord ou leur refus s'est avéré absolument indispensable à la réussite de l'enquête.

Ces règles déontologiques exigées par la CNIL, n'ont pas favorisé un démarrage rapide de l'enquête. La constitution des fichiers a demandé du temps et les allers et retours de courriers également.

Tableau n°12
ENTRETIENS OBTENUS APRES LE COURRIER INITIAL

Département	Retour courrier initial					Pas de retour
	Total Fichier	Accord	Refus	N'habite pas à l'adresse indiquée		
Dordogne	56	6 11%	3	23 41%		24
Indre-et-Loire	111	23 21%	2	31 28%		55
Meurthe-et-Moselle	84	10 12%	4	49 58%		21
Pas-de-Calais 145	21	14% 6	43	30% 75		
Val-d'Oise 104	12	12% 3	53	51% 36		
TOTAL	500	72 14%	18 (4%)	199 40%		211 (42%)

Source : Enquête CREDOC 1992

Chacune des directions départementales de l'ASE et de la PJJ s'est impliquée différemment dans cette étude. Les questions de déontologie ont été un élément important de positionnement par rapport à la démarche de recherche des individus. Chacun des représentants de ces administrations, chaque travailleur social contacté a exprimé son intérêt pour cette étude dont un des objectifs était de savoir ce qu'étaient devenus les jeunes suivis par leur service ou par eux-mêmes. Malgré le caractère récurrent de cette question dans le secteur social, les professionnels du domaine ont eu des positions diverses quant à la méthode de recherche des individus, et aux limites de celle-ci. Certains, peu nombreux, n'ont guère manifesté leur souci du respect de la vie privée de leur client, d'autres ont résolument choisi de ne transmettre aucun fichier, aucun nom, mais dans la majorité des cas, les personnels ont

accepté de collaborer à l'étude sous réserve de la stricte observation des précautions proposées par la CNIL et garantissant la non utilisation des informations nominatives à d'autres fins que celles de l'étude.

CONCLUSION
DE L'ÉVALUATION AUX OBSERVATOIRES

Lorsque l'on s'interroge sur le devenir de l'évaluation, on constate que depuis trois ou quatre années, la table des sigles des institutions et des organismes du social s'est enrichie d'une lettre. Après le A d'activité, d'action ou d'association, après le D de département, de direction ou de développement, suivant le I d'institution et d'intervention, voici venu le O d'observatoire. Il semble qu'à chaque problème dont la solution nécessite de mobiliser des informations, les acteurs de terrain, simples chargés de mission ou décideurs de premier plan, répondent en termes de création d'observatoire, peut-être comme ils répondaient évaluation voici quelques dizaines de mois ou tableaux de bord, en remontant encore plus loin dans le passé.

Il n'en demeure pas moins, qu'au-delà des effets de mode et des proclamations de colloques, on constate sur de multiples sites que se mettent en place, sous le nom générique d'observatoire, des institutions, de tailles plus ou moins importantes et de structures diverses, chargées de collecter, de traiter et de diffuser des informations. En l'absence d'un observatoire des observatoires, en quelque sorte d'un méta-observatoire, s'il est difficile de quantifier ce mouvement, on peut essayer d'en indiquer les principales caractéristiques.

Il faut d'abord remarquer que bien des observatoires existent qui n'en portent pas le nom. Lorsque le Service des études statistiques du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle publie régulièrement des informations sur les mouvements de main-d'œuvre en France, ne s'agit-il pas là d'un observatoire ? Lorsque l'INSEE réalise un dénombrement des Français et bien d'autres enquêtes régulières, ne s'agit-il pas encore là du plus important observatoire de France ? Ainsi, sans se qualifier d'observatoires, bien des institutions observent le fonctionnement de la société dans laquelle nous vivons. M. JOURDAIN aussi devait observer ...

Pour cerner la notion d'observatoire, nous pourrions dire qu'il s'agit d'institutions dont la vocation, exclusive ou parcellaire, est, dans un domaine défini, de créer, de rassembler, de traiter des informations quantitatives ou qualitatives afin de les mettre à la disposition de tiers, et cela de manière régulière. L'idée d'un recueil permanent, ou tout au moins régulier dans le temps, d'informations comparables et cohérentes, portant sur un même domaine est au cœur de la notion d'observatoire. Au-delà de cette base minimale, les points de vue et les pratiques divergent.

Il n'existe pas une conception univoque des observatoires : tout au plus peut-on noter que les conceptions et les pratiques oscillent d'une vision interactionniste à une logique plus déterministe, voire parfois quasiment positiviste. En effet, dans certains cas, l'observatoire est conçu sur le modèle du forum ou du séminaire. La connaissance et l'action sont censées naître de la rencontre des idées et du choc des personnalités. L'organisation de colloques et de tribunes, la publication de livres et de brochures constituent alors les activités essentielles auxquelles s'ajoute parfois la gestion d'une revue de presse. Il n'est pas rare que des observatoires de ce type fonctionnent autant sur le mode du groupe de pression que sur celui de l'institution productrice de connaissances.

Moins proches de ce fonctionnement très interactif, d'autres observatoires fonctionnent plutôt sur le mode des instances de pilotage d'études ou de recherche, c'est le cas de nombreux observatoires régionaux de la santé (ORS). Définissant des programmes d'investigation, s'assurant de la faisabilité des études et des recherches, mobilisant des ressources financières et la compétence des chercheurs, diffusant les résultats, réalisant parfois même quelques travaux en régie directe, ces observatoires se trouvent le plus souvent à la périphérie du secteur public.

Moins préoccupés par l'échange entre les acteurs, d'autres observatoires ne sont que des outils à collecter des ensembles de paramètres et d'indicateurs prédéterminés, rassemblant l'information, la traitant de manière régulière et systématique. Les médecins, et quelques autres, se souviennent que les premiers cas de Sida furent signalés aux États-Unis par le Center of Control Disease d'Atlanta qui constitue probablement le modèle le plus achevé de ces observatoires de type épidémiologique.

Les observatoires qui se créent actuellement dans le secteur social empruntent à ces trois modèles et aboutissent à une forme d'observatoire polyvalent dont les activités se développent dans trois directions : la collecte d'informations, la réalisation d'études à la demande et l'organisation de colloques et de séminaires pour assurer la diffusion des résultats. Un serveur Minitel, au besoin, facilite l'accès aux données possédées par l'observatoire.

Au-delà de ces différences de conceptions, les observatoires répondent à des questions que l'on peut regrouper autour de plusieurs usages. La connaissance des acteurs et des politiques de l'action sociale constitue une première fonctionnalité : la mise en place des plans départementaux pour le logement des plus démunis, le comportement des professionnels du tourisme, l'action sociale des collectivités locales sont quelques-uns des

thèmes observés à partir d'enquêtes de conjoncture auprès des professionnels et des institutions du secteur concerné. Les observatoires les plus nombreux portent sur la connaissance des populations.

La perspective est plus nettement orientée vers le marketing, il s'agit de savoir qui sont les bénéficiaires actuels ou potentiels de telles mesures ou de connaître sur des segments particuliers de population des caractéristiques pouvant servir de révélateur de besoins. Si la plupart des observatoires tentent d'intégrer dans leurs outils de recueil d'information quelques indications sur les effets de l'action sociale, rares sont les dispositifs construits spécifiquement autour d'une thématique proprement évaluative. Enfin, on constate que le souci d'élaborer des prévisions, soit en prolongeant des courbes de tendances, soit en réfléchissant collectivement sur les aléas de l'avenir, est présent dans bien des observatoires.

A l'origine de la création des observatoires on trouve d'abord des départements ou des régions confrontés à l'absence ou à la lenteur des réponses des grands organismes nationaux et qui souhaitent pouvoir disposer rapidement des informations afin de réguler leur politique. Certains services extérieurs de l'État, et plus particulièrement les directions départementales de l'équipement, se sont dotés de tels outils dans la foulée de la mise en œuvre de la loi Besson sur le logement des plus démunis.

L'observatoire répond ainsi le plus souvent à la demande d'une collectivité. Mais s'il arrive que la collectivité le mette en œuvre de sa propre autorité, il n'est pas rare que la construction de l'observatoire repose sur un universitaire, un centre de recherche, un bureau d'étude reconnu pour sa compétence dans le domaine d'investigations. Cette alliance permet de fiabiliser l'observatoire et de lui conférer une légitimité à la fois scientifique et politique. Quelques grandes associations ou organismes para-publics se sont également engagés dans la création de ce type d'outils.

L'observatoire peut être géré directement par le conseil général, le conseil régional ou le service extérieur de l'État, il apparaît alors directement dans l'organigramme des services, parfois directement dans la ligne hiérarchique. Dans ce cas, le directeur de l'observatoire est un cadre territorial. Mais plus souvent, l'observatoire est placé en position fonctionnelle en dehors de toute ligne de commandement. Son responsable a rang de chargé de mission auprès du président de la collectivité territoriale.

La situation précédente présente l'avantage indéniable pour la collectivité de disposer d'un outil répondant à ses demandes de façon exclusive et sans manifester d'états d'âmes

explicites. En revanche, il n'est pas certain qu'un organisme extérieur à la collectivité souhaite confier une part de ses informations à celle-ci et dont il peut dépendre dans d'autres domaines. Le partage des informations de la manière la plus ouverte s'accommode parfois mal des stratégies des différents acteurs. L'observatoire intégré dans une collectivité trouve ici sa principale limite. La solution à ce problème consiste à créer un observatoire à partir d'une structure partenariale. Le groupement d'intérêt économique (GIE) ou la simple association régie par la loi de 1901 constituent alors l'outil juridique privilégié pour la mise en œuvre de tels observatoires. Le conseil d'administration est composé par les représentants des organismes fondateurs, un bureau suit de façon plus régulière le fonctionnement quotidien, un comité ou conseil scientifique apporte parfois sa caution aux activités de l'observatoire.

Il arrive que certaines équipes universitaires mobilisant des compétences acquises par leurs travaux dans certains domaines et en raison des liens tissés avec les collectivités finissent par se comporter comme des observatoires de fait fournissant aux collectivités les informations dont celles-ci peuvent exprimer le besoin. On glisse ainsi, très sensiblement, d'un fonctionnement d'équipe de recherche ou d'étude à une mission d'observatoire. La taille de ces observatoires est d'ordinaire modeste et oscille le plus souvent d'une à cinq personnes. Les observatoires récemment créés restent de dimensions modestes. Les personnels issus des sciences sociales, sociologie, sciences politiques et économie s'y taillent la meilleure part. Les statisticiens y sont encore en nombre trop restreint.

Avant de créer leurs propres données, les observatoires rassemblent des informations créées par d'autres. Le système administratif français n'est pas avare de fichiers. Depuis sa création, la Commission Nationale pour l'Informatique et les Libertés veille avec un souci constant à la mise en œuvre d'une série de règles dont la principale est qu'une information nominative ne peut être utilisée en dehors des fins pour lesquelles son recueil a été explicitement conçu. Cela suppose, avant d'utiliser un fichier, de demander aux personnes concernées d'exprimer, à défaut son accord, une absence de désaccord.

Cette précaution n'est pas la seule : la nature des informations et le délai de conservation des données, directement ou indirectement, nominatives font aussi l'objet de recommandations de la part de la CNIL.

Si, en matière de déontologie, la question de la protection des personnes est de première importance, toutes les informations détenues par les observatoires n'émanent pas de

fichiers nominatifs, il arrive qu'il s'agisse simplement de données quantitatives : le nombre de logements construits dans les trois dernières années par canton ou le taux de naissances par commune.

Si la déontologie ne peut alors se confondre avec le souci de protection des personnes, elle doit avoir un rapport avec la fiabilité et la véracité des informations. Pour garantir cette véracité, il importe de doter les observatoires de certains garde-fous : la professionnalité des personnels disposant d'une solide formation statistique, la nécessaire confrontation des points de vue entre les différents partenaires, la diffusion des résultats et la publicité des méthodes utilisées constituent quelques-unes de ces principales règles à suivre pour garantir la fiabilité des résultats.

Dans le social, nous n'avons pas encore pris nettement conscience du coût de l'information. Il n'en va pas de même pour d'autres domaines comme peuvent en témoigner, par exemple, les tarifs d'accès aux bases de données de la chimie.

Dans le cas des observatoires fonctionnant, en régie directe, pour le compte de collectivités, la question du coût n'est guère visible. En revanche, lorsque l'observatoire fonctionne sur la base de subventions renégociables annuellement, il doit apporter la preuve de son intérêt global pour la collectivité. Une autre solution consiste à faire fonctionner l'observatoire selon une logique purement économique. L'observatoire devient alors une entreprise qui achète de l'information, la traite et la revend. La différence entre le prix d'achat et le prix de vente couvrant les frais d'investissement, le paiement des charges et l'éventuelle rémunération des capitaux. Si la majorité des observatoires fonctionne en France sur le modèle de l'association subventionnée, on commence à voir des structures qui développent progressivement une logique de marché.

Si les observateurs sont innombrables, les observatoires sont moins nombreux. Osons une estimation : dans le secteur sanitaire et social, leur nombre doit actuellement se situer entre deux et trois centaines. Les régions, les départements en furent les premiers promoteurs, les villes les rejoignent, quelques grandes associations ont compris l'intérêt de disposer de leur propre système d'information. Fruit d'une décentralisation du social et d'un retour au local, le mouvement de création d'observatoires ne devrait pas logiquement être freiné rapidement. Un risque existe à cette extension. Chacun définissant ses protocoles de recueil et de traitement des informations, le risque existe d'aller vers une multiplicité de données non

comparables entre elles en l'absence de critères communs d'élaboration. Il faut certainement envisager que, sur la base de réseaux et d'échanges, se réalise une harmonisation des nomenclatures de façon à permettre une compatibilité des informations d'un observatoire à l'autre. Faute d'opter pour cette démarche, l'observation ne ferait que produire davantage de confusion.

Dépôt légal : Septembre 1995

ISSN : 1257-9807

ISBN : 2-84104-048-8

CAHIER DE RECHERCHE

Récemment parus :

Allocation intra-ménage de la consommation alimentaire

Patrick BABAYOU - n°73 (1995)

Deux articles sur le commerce

Philippe MOATI - n°74 (1995)

Le petit déjeuner : Représentations et comportements

Valérie BEAUDOUIN, Aude COLLIERIE DE BORELY, Marie-Odile GILLES, Saadi LAHLOU, Franck MARSAL, Laurence PEYRE, Stéphanie WATTRELOT et François YVON - n°75 (1995)

Pauvretés, ruptures et évaluations de politiques sociales

Département Évaluations des Politiques Sociales du Crédoc - n°76 (1995)

L'évaluation des politiques publiques et le concept de "bénéficiaires"

Guy POQUET - n°77 (1995)

L'aire et la manière

Patrick DUBÉCHOT, Marie-Odile GILLES et Michel LEGROS - n°78 (1995)

Restauration hors foyer et nutrition

Gloria CALAMASSI-TRAN, Pascale HÉBEL et Patrice LE FRANCOIS - n°79 (1995)

Président : Bernard SCHAEFER Directeur : Robert ROCHEFORT
142, rue du Chevaleret, 75013 PARIS - Tél. : (1) 40.77.85.00

ISBN : 2-84104-048-8

CRÉDOC

Centre de recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de Vie