

ÉTUDE CAF - Évaluer et piloter la performance des contrats temps libres

Pascale Maneval-Guibert
Christian Perrien

*Directrice-adjointe de la CAF du Vaucluse.
Consultant à Michel Bauer Consultants –
Chercheur à l'Observatoire des dirigeants du CNRS.*

En juin 2002 la caisse d'Allocations familiales (CAF) du Vaucluse a procédé au renouvellement de vingt-huit contrats temps libres avec des communes – et communautés de communes – du département. Outre le schéma de développement précisant les actions envisagées au cours de la nouvelle période contractuelle, chacun de ces contrats s'est vu annexer, d'une part, son « référentiel d'évaluation » – qui précise les critères prioritaires et les premiers indicateurs à partir desquels les contractants s'engagent à évaluer annuellement le contrat – et, d'autre part, les principes contractuels de mise en oeuvre de cette démarche « d'évaluation partenariale continue ».

Cette contractualisation d'un référentiel et de modalités partenariales d'évaluation s'applique également aux contrats temps libres nouvellement signés. Elle s'inscrit dans une démarche d'approfondissement « qualitatif » du dispositif temps libre (1) conduite, au cours des dernières années, autour de deux axes successifs :

- en 1999-2000, la CAF a renforcé les méthodologies de diagnostic local permettant de préciser les orientations et les objectifs de chaque contrat. Une grille d'observation approfondie a ainsi été construite et mise à disposition des agents du Service de développement social local [SDSL (2)] leur permettant de préciser de façon systématique : la situation de la commune en termes démographiques, sociaux, économiques, d'habitat et de logement ; l'offre de structures et d'activités éducatives, de garde et de loisirs pour les jeunes ; les besoins et attentes exprimés par les familles. Des méthodologies de recueil d'informations,

garantes de leur pertinence et de leur fiabilité, ont également été diffusées auprès des agents ;

- en 2001-2002, la CAF s'est engagée dans l'approfondissement de l'évaluation, permettant de « mettre sous tension » les actions et les moyens engagés dans le cadre de chaque contrat. Une « recherche-action » menée avec l'ensemble des agents du SDSL a ainsi permis d'élaborer une méthodologie globale d'évaluation d'un contrat temps libres, cohérente avec les outils de diagnostic préalablement développés (3).

Sortir du syndrome du « payeur aveugle et du censeur sourd »

Les relations entre une CAF et ses partenaires autour d'un dispositif contractuel de type temps libres ou petite enfance sont souvent marquées par ce que l'on peut appeler le double syndrome du « payeur aveugle et du censeur sourd ». D'une part, la CAF se sent traitée comme un simple bailleur de fonds auquel ses partenaires refusent le droit d'interroger l'utilisation de ces financements ; d'autre part, la commune et les structures perçoivent la CAF comme une instance bureaucratique de contrôle, focalisée sur la vérification de normes comptables et réglementaires sans rapport avec les « vrais enjeux » du dispositif.

Pour une CAF, il est à la fois indispensable et difficile de ne pas se laisser enfermer dans ce double syndrome :

- indispensable, parce que la CAF ne peut pas – sauf à accepter un rôle subordonné dans la

(1) En termes « quantitatifs », ce dispositif rassemblait, au 1^{er} octobre 2002, quarante-quatre contrats signés couvrant un total de soixante-dix-neuf communes ; le contrat temps libres succède à un dispositif créé localement dès 1996, le contrat loisirs, alimenté par les fonds propres de la CAF du Vaucluse.

(2) Depuis la sortie de la polyvalence de secteur en 1992, le secteur d'action sociale de la CAF du Vaucluse – rebaptisé Service de développement social local – est organisé et piloté selon une logique d'action collective territoriale. Il compte une vingtaine d'agents répartis sur quatre zones géographiques couvrant l'ensemble du département ; ces agents et leur encadrement ont exclusivement en charge l'action sociale dite « collective » à destination des 90 000 allocataires de la CAF.

(3) La démarche décrite renvoie donc très directement aux orientations élaborées, en 2001, par le réseau des chargés d'études des CAF, Perspicaf, autour de ce double enjeu de diagnostic et d'évaluation des contrats temps libres.

Le contrat temps libres

Le contrat temps libres est un dispositif proposé par les caisses d'Allocations familiales (CAF) à leurs partenaires - collectivités territoriales ou regroupements de communes - dans le cadre d'une politique d'action sociale, globale et concertée, afin de mieux répondre aux besoins et attentes des familles en matière de loisirs et de vacances des enfants et des adolescents âgés de 6 ans à 16 ans.

Le contrat temps libres repose sur cinq principes auxquels les CAF doivent tout particulièrement être attentives lors de l'élaboration du schéma de développement :

- l'universalité par la couverture de l'ensemble de la population concernée ;
- l'adaptabilité aux besoins locaux par le diagnostic de l'offre des services existants et l'analyse des besoins des enfants et des familles en matière de temps libres ;
- l'équité dans le niveau de la charge financière résiduelle pesant sur la famille ;
- l'accessibilité par une implantation des services collectifs équilibrée sur l'ensemble du territoire communal ;
- la qualité, grâce au niveau de l'aide financière apportée par l'Institution « Allocations familiales », au contrôle et à l'évaluation menée par les CAF.

Deux objectifs sous-tendent le dispositif : mieux concilier la vie professionnelle et familiale des parents, en offrant un accueil de qualité aux enfants et adolescents en dehors des temps scolaires ; contribuer à l'épanouissement de l'enfant et à son intégration dans

la société. Pour mener à bien ces objectifs, le contrat temps libres s'appuie sur des diagnostics partagés avec les collectivités locales et les associations, articulé avec les autres dispositifs locaux. Sa mise en œuvre permet de :

- soutenir la promotion de loisirs de qualité, d'actions facilitant l'apprentissage de la vie sociale, la responsabilisation pour les plus grands ;
- favoriser le développement d'activités attractives et accessibles contribuant à l'insertion sociale des enfants et des adolescents pendant leurs temps libres et en ouvrant largement l'accès à ceux qui, pour des raisons socioculturelles ou socio-économiques, n'y accèdent pas aujourd'hui ;
- impliquer les enfants et les jeunes ainsi que les parents dans la définition des besoins et la mise en œuvre des actions ;
- promouvoir un encadrement de qualité par des adultes bénévoles ou professionnels accompagnant l'enfant dans ses projets.

Par leur expérience et leur expertise, les CAF jouent un rôle essentiel en matière de conseil et d'accompagnement des projets.

La Rédaction

Source : CNAF, Direction de l'action sociale, « Circulaire contrat temps libres », lettre-circulaire n° 76-98 du 6 mars 1998.

conception des politiques jeunesse locales – laisser à ses partenaires le monopole de la définition et de l'évaluation des effets du contrat, en terme de réponse aux besoins des familles et du territoire. Indispensable également parce que ce double syndrome, consacrant une relation de type contrôleur-contrôlé, nuit à la sincérité et donc à l'efficacité de la coopération entre partenaires ;

- difficile, parce que la CAF a pour mission de faire respecter certaines exigences normatives qui conditionnent l'accès même au dispositif. Or ces exigences, dont elle ne peut souvent s'affranchir et qui représentent généralement des contraintes pour les partenaires qui doivent y satisfaire, confèrent de facto à la CAF une image de « contrôleur conformiste ».

Dans les faits, ce syndrome illustre le risque d'un pilotage des contrats qui tendrait à se centrer sur deux critères de « conformité » : le respect des conditions normatives d'entrée dans le dispositif, notamment l'affectation de l'effort financier à des

dépenses « véritablement nouvelles », le respect par chaque structure de normes minima d'encadrement et de qualification, l'existence de véritables projets pédagogiques, etc. ; le respect des engagements de moyens précisés dans le schéma de développement du contrat, outre l'effort financier minimum : augmentation prévue de la capacité d'accueil de telle ou telle structure, mise en œuvre de tel ou tel projet de loisir culturel, etc.).

Or, même lorsqu'elle vérifie, par exemple, que les actions financées se fondent bien sur des projets pédagogiques supposés garantir leur valeur ajoutée éducative, une CAF prend le risque de « confondre les moyens et les fins » en négligeant d'évaluer véritablement les résultats ou les effets de ces actions (4). Ce faisant, la CAF s'interdit *de facto* une véritable discussion avec ses partenaires sur la valeur ajoutée et l'efficacité du contrat, d'où le paradoxe du « payeur aveugle et du censeur sourd ».

(4) Cette tendance induit, au sein de la CAF, une monopolisation de la fonction de pilotage par les « légalistes » (pour qui l'évaluation consiste dans la vérification de normes et de conditions définies *a priori*). Outre l'effet d'image « bureaucratique » qui en résulte aux yeux des partenaires, cette monopolisation fait que la plupart des administrateurs de la CAF se sentent peu qualifiés – et donc peu légitimes – pour évaluer le contrat : « *c'est l'affaire des techniciens* » (sous-entendu : de ceux qui connaissent la circulaire).

Ce risque d'un « pilotage à la conformité » est d'autant plus difficile à mettre au jour que l'organisme entend explicitement, et de plus en plus, piloter ses performances « par objectifs ». Pour l'ensemble des acteurs internes, cette mise sous tension d'objectifs est synonyme de logique « d'efficacité ». Or, on le verra, la méthodologie d'évaluation élaborée à la CAF du Vaucluse distingue de façon très explicite efficacité et conformité, objectifs de résultats et objectifs... de moyens. En proposant une définition de l'efficacité fondée sur la production d'effets, et en faisant de celle-ci l'objet principal de l'évaluation partenariale, la CAF place la valeur ajoutée pour les familles et le territoire au cœur de la négociation et du pilotage des contrats temps libres, créant autour de cet objectif partagé les conditions d'une véritable coopération entre les acteurs du dispositif.

Cette méthodologie ne conduit pas pour autant à « tirer un trait » sur les exigences de conformité. Outre le respect des conditions juridiques d'entrée dans le dispositif temps libres, la CAF est naturellement fondée à exprimer des attendus en termes de moyens à mettre en œuvre : la conception de projets pédagogiques, la mixité sociale et sexuelle des publics bénéficiaires des activités, la qualification des animateurs, etc. Mais ces moyens ne doivent pas faire oublier qu'ils sont au service de fins particulières – éducation et épanouissement des jeunes, satisfaction des familles, intégration... –, et que ces fins sont le principal objet de l'évaluation pour juger véritablement de la performance du contrat (5).

Des outils qui puissent mobiliser et être mobilisés par les acteurs

Par nature, les différents partenaires du temps libre sont susceptibles de poursuivre des ambitions et d'obéir à des logiques d'action divergentes. En effet, tous n'ont pas nécessairement les mêmes conceptions des enjeux sociaux du territoire, les mêmes conceptions de l'efficacité de l'action publique ni, surtout, le même positionnement et les mêmes « intérêts » vis-à-vis des destinataires de cette action. Les jugements que les uns et les autres porteront spontanément sur les résultats d'une même action ou d'une même structure seront, par nature, empreints de partialité, et donc suscep-

tibles *a priori* de divergence. Le rôle de l'évaluation est précisément de rapprocher ces différents points de vue éventuellement divergents, en offrant une représentation la moins contestable possible de la réalité. Par conséquent, l'évaluation doit être instrumentée au moyen de dispositifs et d'outils de mesure permettant « d'objectiver » les résultats observés.

La CAF du Vaucluse s'est donc donné cette instrumentation comme premier objectif, tout en sachant d'emblée qu'il présentait une difficulté redoutable. La valeur ajoutée pour les familles et, *a fortiori*, pour le territoire, d'activités de temps libres est très difficile à objectiver, dans la mesure où, d'une part, elle se manifeste par une très grande variété d'effets à court, moyen ou long terme, dont la plupart se prêtent mal aux efforts de quantification – il suffit de songer, par exemple, aux effets éducatifs recherchés à travers certaines actions temps libre – et, d'autre part, ces effets résultent d'une très grande multiplicité de facteurs au-delà de l'action que l'on veut évaluer isolément. On est donc confronté à la difficulté non seulement de mesure mais aussi d'imputation des résultats observés, et qui seule permet véritablement de parler de « valeur ajoutée » d'une action ou d'un dispositif (6).

Mais au-delà de la fonction « d'objectivation » de l'évaluation, un deuxième enjeu doit être pris en compte : l'appropriation des outils et méthodologies de l'évaluation par les acteurs du dispositif. Cette appropriation est indispensable pour trois raisons au moins :

- elle est une condition d'appropriation des résultats de l'évaluation par les partenaires. Or cette appropriation partagée de ces résultats est essentielle si on considère que l'évaluation objective n'a pas une fonction d'arbitrage – elle ne doit pas essentiellement servir à « donner raison » à un acteur plutôt qu'à un autre – mais de pilotage, c'est-à-dire qu'il faut pouvoir traduire les résultats de l'évaluation en décisions correctrices prises et assumées conjointement par l'ensemble des partenaires ;
- elle est une condition d'implication des partenaires dans la mise en œuvre du dispositif. Or, cette implication est d'autant plus importante qu'on a besoin des partenaires pour fournir les « inputs » de l'évaluation, à savoir les informations du « terrain » qui vont l'alimenter, et qui

(5) Ce renouvellement du mode de définition de la performance constitue la difficulté principale de l'appropriation de la méthodologie par les agents, et montre par là à quel point les logiques de conformité sont prégnantes dans le modèle culturel des CAF.

(6) Cette problématique est au cœur de toute évaluation de politique ou d'action publique. Voir Monnier É., *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Économica, 1992.

doivent évidemment être les plus fiables possible ;

- enfin, elle doit permettre aux agents du SDSL d'intégrer la fonction d'évaluation comme une composante essentielle de leur activité et, ainsi, de redéfinir celle-ci autour d'un rôle de pilotage de la performance des contrats, plutôt que de simple mise en oeuvre et contrôle de leurs aspects réglementaires et financiers.

La démarche engagée par la CAF du Vaucluse visait donc explicitement à construire des « outils mobilisateurs », c'est-à-dire des méthodologies qui, à la fois, permettent de cerner plus objectivement la valeur ajoutée des contrats temps libres et puissent être mobilisés par les acteurs mêmes du dispositif, plutôt que par de seuls experts de l'évaluation.

La création d'un dispositif original de recherche-action collective

Pour mettre à disposition des agents du SDSL des outils d'évaluation qu'ils soient ensuite capables de mobiliser et de faire partager aux partenaires des contrats, la CAF du Vaucluse a mis en place une démarche permettant aux agents, d'une part, de produire eux-mêmes, collectivement, ces outils et, d'autre part, d'impliquer les partenaires de chaque contrat – notamment le coordonnateur communal – dans cette production méthodologique.

Aidés d'un intervenant externe jouant surtout un rôle de catalyseur de la production, les vingt agents du SDSL ont ainsi accompli un véritable travail de recherche-action ayant consisté à la fois dans la création d'un dispositif original – et non dans l'importation d'outils « clés en mains » – et dans la mise en oeuvre concomitante de ce dispositif sur chacun des vingt-huit contrats arrivant à terme en 2002.

Ce travail collectif s'est déroulé sur une année, suivant trois phases successives :

- une phase de diagnostic approfondi des enjeux méthodologiques de la démarche, conduite avec cinq agents sur cinq contrats temps libre, dont un contrat signé avec un syndicat intercommunal. Ce diagnostic préalable a permis de préciser les objectifs et les modalités du travail collectif à réaliser ;
- la phase de recherche-action proprement dite, menée avec l'ensemble des agents et à partir de la

totalité des contrats temps libre arrivant à échéance. Au cours de cette phase, une méthodologie globale d'évaluation a été élaborée et déjà testée et validée auprès des partenaires d'un certain nombre de contrats ;

- une phase de mise en oeuvre, au cours de laquelle la méthodologie d'évaluation élaborée et appropriée au sein du SDSL a été diffusée sur l'ensemble des contrats concernés, jusqu'à faire l'objet d'une contractualisation avec le(s) co-signataire(s) de chacun de ces renouvellements de contrat.

Cette démarche de recherche-action collective a donc permis de construire un dispositif d'évaluation d'autant mieux approprié par ses utilisateurs futurs qu'ils ont été les principaux acteurs de son élaboration, et d'autant plus « opérationnel » que cette élaboration s'est opérée non seulement à partir d'un diagnostic de terrain approfondi mais aussi, et surtout, à partir d'une expérimentation concomitante *in situ*.

L'évaluation au cœur d'un processus de pilotage partenarial continu

L'évaluation des contrats temps libres répond à la nécessité, tant pour la CAF que pour son partenaire communal, d'un véritable pilotage de ces contrats : il s'agit donc de préciser les attendus de chaque contrat (7), mesurer le niveau de réalisation de ces attendus et, en fonction de l'analyse des éventuels écarts constatés, prendre les orientations correctrices nécessaires, en cours de contrat comme au moment de la décision de son renouvellement. Pour satisfaire à ces exigences, la méthodologie d'évaluation élaborée repose d'abord sur cinq principes clés.

Principe 1 : Évaluer les effets attendus du contrat. L'évaluation du contrat doit porter non seulement sur le respect d'un certain nombre de règles et « d'obligations de moyens » dans la mise en oeuvre, mais également et surtout sur les impacts et les effets des actions financées dans le cadre du contrat : effets sur la satisfaction des besoins et des attentes, effets en terme de développement des enfants, effets en terme d'intégration sociale sur le territoire, etc. Seule cette évaluation des effets peut donner du sens au dispositif temps libres – et à ses différents acteurs – en le confrontant à ses véritables finalités.

(7) L'objet de l'évaluation est l'ensemble – et non pas chacune isolément – des actions et activités financées dans le cadre du contrat.

Principe 2 : Faire de l'évaluation continue. L'évaluation doit servir non seulement à juger et éventuellement sanctionner, mais également – et surtout – à corriger l'action. Pour que ces corrections soient suffisamment précoces – et produisent rapidement leurs effets attendus –, il convient que l'évaluation soit réalisée de façon continue, à savoir non pas seulement en fin de contrat (pour pouvoir « juger ce qui a été fait ») mais également en cours de contrat (pour pouvoir « corriger ce qui est fait »).

Principe 3 : Faire de l'évaluation partagée. L'évaluation doit servir non seulement pour contrôler l'un et/ou l'autre des partenaires du contrat – notamment contrôler qu'il respecte ses « obligations de moyens » spécifiques – mais aussi, et surtout, pour aider chacun des partenaires à comprendre et orienter son action. Cela suppose que les principaux partenaires du contrats codéfinissent les attendus du contrat, et coanalysent les effets produits grâce au contrat : l'évaluation est nécessairement « partagée » et requiert des partenaires qu'ils acceptent d'échanger, tant sur leurs objectifs propres que sur leurs perceptions particulières des effets produits.

Principe 4 : Faire de l'évaluation ciblée. L'évaluation doit aider non seulement à identifier le plus grand nombre possible de pistes d'amélioration et d'actions correctrices mais également, et surtout, à repérer les pistes et les actions qui sont les plus sensibles et doivent être mises en oeuvre en priorité. L'évaluation doit donc être ciblée sur les attendus et critères de performance identifiés comme prioritaires en fonction d'un diagnostic préalable des enjeux locaux ; en limitant ainsi le « référentiel » de l'évaluation à une dizaine de critères, on s'oblige ainsi à identifier puis à piloter les enjeux les plus sensibles.

Principe 5 : Faire de l'évaluation dynamique. Pour pouvoir affronter la double difficulté de l'objectivation et de l'imputation des résultats observés d'un contrat, l'évaluation doit consister dans une dynamique permanente de recherche dans laquelle les moyens de mesure, d'une part, sont conçus comme imparfaits par nature et requièrent certaines précautions d'interprétation et, d'autre part, doivent être constamment affinés et améliorés.

Concrètement, ces cinq principes sont mis en oeuvre au cours de trois phases successives qui, ensemble, composent le processus d'évaluation-pilotage d'un contrat. La phase de diagnostic préalable consiste à identifier les enjeux et les problématiques spécifiques du territoire communal en

matière de temps libres. La phase de construction du référentiel d'évaluation consiste, à partir des enjeux spécifiques identifiés par le diagnostic, à sélectionner les dix à quinze dimensions prioritaires (les « critères ») autour desquelles l'évaluation du contrat devra être engagée, ainsi qu'à proposer, sur chacune de ces dimensions, des premiers indicateurs et moyens de mesure des progrès à réaliser. Enfin, la phase d'évaluation proprement dite, commencée dès la première année du contrat et reprise au moins annuellement, consiste à évaluer, avec le partenaire communal et en sollicitant un maximum de sources d'informations, les progrès réalisés grâce au contrat sur chacun des critères du référentiel.

Un référentiel pour savoir ce que l'on veut évaluer

Le diagnostic réalisé à la CAF du Vaucluse en amont de la recherche-action a montré qu'à la signature du contrat, la question de la valeur ajoutée et des résultats attendus était rarement posée et discutée de façon approfondie entre les partenaires. L'impression dominante était même que « les communes savent beaucoup mieux que la CAF ce qu'elles veulent »... Il est ainsi apparu que l'évaluation d'un contrat temps libres requerrait à chaque fois – du point de vue de la CAF – un triple préalable : connaître évidemment la situation et les besoins du territoire, définir à quels types de besoins la CAF entendait prioritairement répondre – compte tenu de sa propre « doctrine » et de ses propres ambitions en matière de temps libres – et, enfin, débattre avec le partenaire communal sur ses propres priorités et définir avec lui des objectifs de performance partagés.

La méthodologie d'évaluation produite à la CAF du Vaucluse est donc d'abord une méthode d'élaboration du référentiel d'évaluation de chaque contrat, défini comme la liste explicite et hiérarchisée des dix à quinze critères (ou dimensions) à l'aune desquels les contractants considèrent qu'ils pourront et devront juger de la performance du contrat. Pour construire ce référentiel, la recherche-action a conduit à définir sept exigences génériques de la CAF à l'égard d'un contrat temps libres :

Exigence 1 : Répondre aux attentes des familles et des jeunes.

Exigence 2 : Garantir la cohérence et l'accessibilité de l'offre de loisirs.

Exigence 3 : Grâce aux loisirs, développer et épauler les enfants et les jeunes.

Exigence 4 : Grâce au loisirs, renforcer l'intégration sociale et familiale.

Exigence 5 : Répondre aux attentes des différents partenaires du temps libres.

Exigence 6 : Améliorer le fonctionnement du partenariat temps libres.

Exigence 7 : Respecter les règles et les « obligations de moyens » du contrat.

Comme le montre le tableau ci-après, ces exigences résultent du croisement :

- de la triple ambition de la CAF en matière de temps libres : développer et améliorer l'offre de loisirs en réponse aux besoins locaux ; promouvoir une valeur ajoutée éducative (au niveau de chaque jeune) et intégratrice (au niveau du territoire) des activités de loisirs ; jouer un rôle de « levier » sur la politique Jeunesse locale et ses acteurs ;
- de trois types de critères d'évaluation de la performance d'une action publique : des critères de conformité, consistant dans le respect de normes et d'obligations de moyens définies *a priori*, et qui renvoient à la dimension de « l'autorité publique » ; des critères d'efficacité « de service », consistant dans la production d'effets sur les destinataires individuels de l'action menée ; des critères d'efficacité « de régulation », consistant dans la production d'effets sur les dynamiques collectives locales.

Ces exigences expriment ce que la CAF est susceptible d'attendre d'un contrat, *a priori* de toute connaissance des besoins territoriaux et indépendamment des attentes propres de ses partenaires. Elles doivent donc servir de « trame » à l'élaboration du référentiel d'évaluation de chaque contrat : le diagnostic des enjeux et des besoins locaux devra porter a minima sur l'ensemble de ces

sept exigences, de manière à n'en négliger d'emblée aucune ; le référentiel d'évaluation sera ensuite construit autour des exigences sur lesquelles les partenaires auront repéré, grâce au diagnostic, des enjeux particuliers (8).

Le référentiel ainsi élaboré pour chaque contrat permet à l'évaluation d'être véritablement ciblée sur des enjeux clairement identifiés comme prioritaires pour les partenaires (principe 4). Par ailleurs, il centre l'évaluation sur les impacts et les effets des actions financées au regard de ces enjeux prioritaires (principe 1). Ces impacts et effets seront appréhendés en terme non seulement de satisfaction des attentes et des besoins de chaque jeune ou famille bénéficiaire (service) mais également en terme de transformation de la structure et des dynamiques sociales du territoire : réduction des inégalités, intégration socioculturelle, dynamisme de la vie sociale et familiale, qualité du lien social, etc. (régulation) (9).

La co-évaluation : un débat autour d'indicateurs à approfondir

Les sept exigences utilisées comme « grille » minimale du diagnostic territorial initial permettent de construire un référentiel d'évaluation conforme à la « doctrine » et aux attentes spécifiques de la CAF. Cependant, ce référentiel doit être élaboré de manière à intégrer également les exigences propres de la (des) commune(s) contractante(s), pour autant qu'elles ne soient pas radicalement contradictoires avec celles de la CAF. En effet, plus la hiérarchie des attendus du contrat sera partagée, plus le pilo-

Les sept exigences de la CAF au regard du contrat temps libres

	EFFICACITE		
	SERVICE	REGULATION	CONFORMITE
Développement de l'offre d'accueil-loisirs	1. Réponse aux attentes des familles et des jeunes	2. Cohérence et accessibilité de l'offre	7. Respect des « obligations de moyens » du contrat
Valeur ajoutée éducative et intégratrice	3. Développement et épanouissement des enfants	4. Renforcement de l'intégration sociale et familiale	
Levier sur la politique Jeunesse locale	5. Réponse aux attentes des partenaires	6. Amélioration du fonctionnement du partenariat	

(8) On voit comment s'articulent, autour de cette grille « cartographique » des enjeux d'un contrat temps libre, le diagnostic et l'évaluation. Ainsi, à la CAF du Vaucluse, la méthodologie de construction du référentiel d'évaluation a dessiné les pistes d'approfondissement de la grille d'observation utilisée pour le diagnostic initial.

(9) Pour une illustration de ce terme de régulation, voir Lapôtre M. et Perrien C., 2002, *Diriger une CAF, une affaire d'entrepreneurs*, **Informations sociales**, n° 101.

tage de ce contrat se fera dans le cadre d'une véritable coopération entre partenaires et aura donc des chances de se faire efficacement (10).

Ce principe d'une évaluation partagée (principe 3) ne se limite pas à l'étape de définition des attendus du contrat. Il s'applique également, et pour les mêmes raisons, à l'évaluation proprement dite, c'est-à-dire au travail de mesure et d'appréciation des résultats du contrat. La recherche-action a ainsi abouti à la définition d'une méthodologie de co-évaluation, dans laquelle l'échange de représentations et de perceptions entre partenaires tient une place aussi importante que la mobilisation d'indicateurs.

Le référentiel constitué, les partenaires doivent se réunir au moins annuellement (principe 2 : évaluation continue) pour procéder ensemble à l'appréciation des résultats du contrat sur chacun des dix à quinze critères du référentiel. Cette évaluation est constituée de trois types d'éléments :

- une cotation de 1 à 4, réalisée de façon contradictoire entre les partenaires (CAF et commune) et qualifiant globalement le niveau d'écart entre les résultats constatés et les résultats attendus ;
- des mesures à la fois « objectives » (indicateurs factuels quantitatifs) et « subjectives » (entretiens, enquêtes, etc.) permettant d'alimenter et d'argumenter la cotation précédente. Ces mesures ne peuvent être définies de façon générique ; elles doivent, au contraire, être construites de manière spécifique non seulement pour chaque critère mais également en fonction de chaque contexte local. Par ailleurs, tant leur construction que leur alimentation requièrent l'implication d'une multiplicité de partenaires et d'acteurs externes ;
- des objectifs d'approfondissement des moyens de mesure pour les cotations ultérieures : indicateurs non encore disponibles à constituer, enquêtes à réaliser, etc.

La combinaison de ces trois types d'éléments peut être différente selon les contrats. Idéalement, la cotation contradictoire de chaque critère s'appuiera sur des indicateurs, tant objectifs que subjectifs, à la fois nombreux et constitués dans des conditions de grande fiabilité – et qui n'auront donc pas

besoin d'être beaucoup approfondis. À l'inverse – et le plus souvent –, sur certains contrats et/ou certains critères, les partenaires ne disposent, au départ, que de peu d'éléments de mesure leur permettant de s'accorder facilement sur une cotation (11) ; ils devront alors, à la fois, s'astreindre à une première cotation empirique et « spontanée » (sans indicateurs), éventuellement divergente, et se donner des objectifs ambitieux et fortement pilotés, d'approfondissement progressif des moyens de mesure (principe 5 : évaluation dynamique) (12).

Une nouvelle conception de la fonction d'évaluation

La méthodologie élaborée repose sur une conception de l'évaluation qui tend à désacraliser la mesure scientifique comme fondement ultime de l'évaluation de la performance. Dans cette conception, la pertinence de l'évaluation repose sur deux conditions complémentaires :

- la qualité des instruments de mesure : cette qualité n'est pas exclusivement celle des indicateurs dits « objectifs » – qui ne portent que sur des faits tangibles et observables – mais aussi celle des instruments de mesure « subjective » (enquêtes par questionnaires, analyses qualitatives par entretiens, restitutions de groupes d'expression, etc.) qui permettent de cerner des perceptions et des représentations, et qui sont donc d'autant plus utiles que l'on doit, pour évaluer des performances de service et/ou de régulation, s'intéresser prioritairement au « vécu » de leurs destinataires ;
- la qualité de la confrontation et du débat entre partenaires autour des résultats de la mesure : s'il faut disposer d'éléments les plus fiables possibles de représentation de la réalité (faits et perceptions) que l'on souhaite évaluer, il est non moins essentiel que cette représentation fasse l'objet d'une appropriation convergente de la part de ceux qui agissent pour transformer cette réalité. Autrement dit, la valeur, y compris « scientifique », de l'évaluation résultera, avant tout, non pas de son objectivité et de son impartialité supposées mais de l'accord des partenaires entre eux sur ses résultats.

(10) L'utilité d'un référentiel « aussi partagé que possible » n'empêche pas la CAF, le cas échéant, de se donner à elle-même d'autres critères d'évaluation, qu'elle ne communiquera pas nécessairement à son partenaire, et sur lesquels celui-ci n'aura donc pas de « comptes à rendre ». Par exemple, et typiquement, des critères de transformation des conditions du partenariat autour de la politique jeunesse (exigence 6) : évolution des représentations des élus sur la jeunesse et/ou le temps libre, amélioration de l'image de la CAF auprès de la commune, etc.

(11) Concernant, par exemple, la satisfaction des familles à l'égard de telle ou telle activité, les partenaires disposent rarement de moyens d'enquête permettant de recueillir des données qualitatives fiables et représentatives. Ce déficit de moyens de mesure est encore plus vérifié, en règle générale, pour l'évaluation de performances de régulation (telles que le renforcement des liens sociaux et familiaux, l'amélioration du niveau d'éducation et de civisme d'une population, etc.).

(12) Pour reprendre l'exemple de l'évaluation de la satisfaction des familles, on commencera par des enquêtes très partielles (quelques entretiens, « retours » informels recueillis par les élus et les professionnels, etc.) tout en programmant sur la période future un approfondissement à la fois ambitieux et progressif des moyens d'investigation (questionnaire, campagne d'entretiens plus importante, groupes de parole, etc.).

Cette conception dite « pluraliste » (13) de l'évaluation s'oppose donc à un modèle « technico-rationnel » recherchant la scientificité de la mesure et organisant une séparation entre la sphère de l'évaluation – confiée à des experts de la mesure et de son analyse – et la sphère de l'action (14). L'activité d'évaluation doit, au contraire, être partagée entre tous les évaluateurs-acteurs. Cette déspecialisation de l'évaluation, laquelle n'est plus centrée sur la construction et la mise en oeuvre d'indicateurs « scientifiques », ne signifie pas qu'elle soit soumise à des exigences moindres de rigueur méthodologique. Mais ces exigences se redéfinissent, principalement autour de deux axes :

- d'une part, l'organisation et l'animation, pour chaque critère de chaque contrat, du « pluralisme » de l'évaluation. Il s'agit d'alimenter les mesures objectives et subjectives avec une pluralité maximum de « points de vue » et de sources d'informations, en sollicitant non seulement les destinataires des actions (jeunes, parents, habitants...) mais aussi nombre de coproducteurs des effets attendus du contrat (par exemple des enseignants, des policiers...). Garantir une évaluation pluraliste signifie également organiser et structurer, autour de ces mesures, le débat entre les deux partenaires « politiques » du contrat (CAF et élus municipaux) ;
- d'autre part, le pilotage de l'amélioration continue des instruments de mesure, condition sine qua non pour se permettre de recourir, le cas échéant, à des cotations spontanées. Il s'agit d'imaginer et de proposer des améliorations, de programmer et de suivre leur mise en oeuvre par les partenaires du contrat (15).

Ainsi, l'évaluation apparaît comme symptomatique et constitutive d'une redéfinition progressive du « métier » d'agent SDSL autour de deux compétences : l'animation de partenariats politiques et techniques, et le pilotage de projets.

Par la redéfinition de la dynamique d'évaluation et de la nature de la performance attendue et évaluée, la CAF du Vaucluse peut ainsi transformer son mode de relation aux communes et à leurs élus. En élaborant un référentiel générique de ses attendus à l'égard du temps libre, la CAF s'est d'abord donné une « doctrine » explicite. Approprié et

partagé à la fois par la direction, les agents, les managers et les administrateurs de la CAF (16), ce référentiel a permis de construire concrètement, au sein de l'organisme, une convergence de points de vue et d'attentes à l'égard d'un partenariat temps libres.

Une nouvelle conception de la relation partenariale

Au cours de la définition des référentiels d'évaluation locaux, la CAF peut ensuite affirmer auprès de ses partenaires de véritables exigences d'efficacité. Enfin, par l'organisation et l'animation d'un dispositif de type « pluraliste », la CAF peut proposer et mettre en place des conditions d'évaluation à la fois opérationnelles – parce qu'instrumentées – et assigner une fonction essentielle à la parole des partenaires.

Sur chaque contrat comme à l'échelle de l'ensemble du département, la CAF se donne ainsi les moyens d'apparaître davantage qu'auparavant comme un partenaire stratégique homogène :

- « partenaire », parce que ne concevant plus exclusivement sa relation à la commune et aux structures comme un rapport de type contrôleur-contrôlé, mais bien davantage comme une relation de copilotage de dispositifs dans laquelle les ambitions et les représentations des copilotes sont *a priori* légitimes ;
- « stratégique », parce qu'obéissant à des priorités claires et opérationnelles pour ses allocataires et le territoire. Autrement dit, la CAF n'est plus un acteur « bureaucratique » se déterminant en fonction de règles et de normes abstraites, conçues loin des spécificités du terrain et de ses exigences d'efficacité ;
- « homogène », parce que composé de membres (les agents, leur hiérarchie, les administrateurs) qui poursuivent des objectifs institutionnels identiques et se coordonnent pour les réaliser. En d'autres termes, la CAF n'est plus cet acteur « éclaté » dont les membres, derrière des principes très généraux de service public, sont animés par des conceptions différentes voire divergentes de la performance.

(13) L'expression est empruntée aux travaux d'Éric Monnier, *op. cit.*

(14) Elle s'oppose également à un modèle « rationnel-légal » qui confond évaluation et contrôle, et assigne donc la fonction d'évaluation à celui des acteurs (contrôleur) qui a un pouvoir légitime de sanction sur les autres (contrôlés).

(15) Au début de la démarche, les agents et les managers du SDSL étaient réticents à recourir à un simple « tour de table » de points de vue subjectifs sur les résultats du contrat ; mais, parallèlement, le besoin ressenti d'indicateurs « objectifs et incontestables » conduisait à ne pas même lancer le chantier de la mesure, jugé d'emblée trop... démesuré.

(16) Tous les administrateurs de la CAF du Vaucluse – dont les responsabilités, notamment la participation au dispositif temps libres, sont territorialisées – ont été collectivement sollicités pour s'approprier la méthodologie d'évaluation. Nombre d'entre eux ont souligné que celle-ci devait leur permettre de réinvestir leur rôle de pilotage « politique » des contrats, consistant à rappeler – et faire évaluer – les ambitions prioritaires de la CAF.

L'un des effets majeurs attendus de la démarche est que le paradoxe du « payeur aveugle et du censeur sourd » ne marque plus essentiellement les relations partenariale avec l'acteur communal : la CAF se donne les moyens de faire valoir de réelles ambitions d'efficacité en contrepartie de ses financements et, surtout, la commune et ses élus peuvent percevoir la CAF comme un interlocuteur stratégique légitime.

Une refondation identitaire autour du développement social local ?

L'évaluation des contrats temps libres de la CAF du Vaucluse n'en est encore qu'à son commencement. Chacun des contrats nouvellement signés ou renouvelés en 2002 s'est vu annexer son référentiel d'évaluation, coproduit avec le partenaire communal. Les premières opérations d'évaluation commenceront à la fin du premier semestre 2003. Alors seulement il sera possible de voir – ou non – se déployer de véritables pratiques de copilotage de l'efficacité des actions temps libre (17).

La phase de construction des référentiels a déjà permis, cependant, de vérifier deux effets induits de la démarche. En premier lieu, l'effet déjà évoqué

est celui de l'évolution significative des représentations de certaines communes sur la CAF et ses agents. Dès l'étape de construction d'un référentiel des attendus de performance du contrat, la CAF s'est positionnée comme un partenaire précieux, non plus seulement grâce à ses compétences « techniques » mais, on l'a dit, grâce à sa valeur ajoutée « stratégique ». Ainsi a-t-elle été perçue par les acteurs communaux, dans de nombreux cas, comme une véritable aide à l'élaboration des ambitions de la commune elle-même en matière de temps libres.

En second lieu, cette phase d'élaboration du référentiel d'évaluation – de même que l'ensemble de la démarche de recherche-action collective menée en amont – a également produit des effets significatifs de transformation du SDSL lui-même. Au-delà du renforcement de leurs compétences – d'animation partenariale et de pilotage de projets, qui se consolideront dans la durée –, les agents du SDSL se forment progressivement une nouvelle identité professionnelle collective. Il semble ainsi que le travail engagé sur l'efficacité attendue d'un contrat – tant en terme de service aux allocataires qu'en terme de régulation du territoire – permette de construire le sens non seulement des partenariats eux-mêmes, mais aussi de l'activité de ceux qui doivent les animer.

De la famille aux familles

Les itinéraires de la recherche à travers deux ouvrages de synthèse

Lise Mingasson

CNAF – Direction des statistiques, des études et de la recherche.

« Où en est la famille ? ». Depuis un quart de siècle, cette question ne cesse d'être à l'ordre du jour, portée par les chercheurs, les professionnels, les politiques, les institutions, les médias, ainsi que par les familles elles-mêmes, obligées d'inventer leur quotidien et leur avenir, sans savoir toujours à quelles normes se référer tant le modèle de la famille occidentale qui semblait, à

tort, exister depuis toujours n'en finit plus d'évoluer.

Le récent ouvrage Familles. Permanence et métamorphoses – coordonné par Jean-François Dortier dans la collection des Éditions Sciences humaines – reprend les articles parus depuis une décennie dans le mensuel *Sciences Humaines* (1). Sont ainsi proposées une somme et une sélection d'articles

(1) *Familles. Permanence et métamorphoses*, sous la direction de Jean-François Dortier, rédacteur en chef de *Sciences humaines*, Éditions Sciences humaines, 2002.