

***Evaluation du volet
« formation interministérielle »
du plan gouvernemental
de lutte contre la drogue
et de prévention des dépendances***

Annexe H
Cahier des charges

Evaluation du volet « Formation interministérielle» du plan gouvernemental de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances

Cahier des charges

Préambule :

Une évaluation mise en œuvre dans le cadre du mandat d'évaluation confié à l'O.F.D.T.

Le mandat d'évaluation s'inscrit dans le cadre du Plan Triennal de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances sur la période 1999-2001. Il correspond à la mise en place de la première orientation du Plan Triennal " Connaître, savoir et comprendre " pour son volet " Evaluation ". Il est validé en comité interministériel et confié à l'Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies (OFDT).

Il précise les finalités, les priorités, les apports attendus de l'évaluation ainsi que les modalités à mettre en œuvre (dispositif, organisation) pour évaluer l'ensemble du Plan Triennal.

L'évaluation privilégie une approche globale ¹ :

- Elle porte sur l'ensemble des phases qui constituent le Plan Triennal : la conception, la mise en œuvre et les résultats.
- Toutefois, elle ne peut pas être exhaustive dans la mesure où il ne sera pas effectué d'évaluation systématique de chacun des programmes du Plan Triennal.

Conformément aux orientations adoptées en Comité Permanent Interministériel, le 26 septembre 2000, **quatre priorités** guideront l'évaluation du plan triennal pour les années 2001 et 2002 :

- **L'évaluation des Conventions Départementales d'Objectifs (CDO).**
- **L'évaluation des actions de formation interministérielle.**
- **L'évaluation des programmes départementaux de prévention.**
- **L'évaluation des expériences de rapprochement des structures spécialisées de prise en charge.**

¹ Cette expression recouvre en fait une démarche "capable d'appréhender les éléments de conception, de mise en œuvre et de résultats du programme de mesures visant à réduire les problèmes de drogue ainsi que les éléments pertinents de l'environnement social". Rapport de synthèse 1997-1999 sur *l'évaluation des mesures de la Confédération destinées à réduire les problèmes liés à la toxicomanie*. IUMSP Lausanne, Unité d'évaluation de programmes de prévention.

1. Le contexte de l'évaluation

1.1 Les enjeux et principes généraux de la formation dans un cadre interministériel

Pour mettre en oeuvre une politique publique cohérente et réaliste, le plan gouvernemental indiquait qu'il était souhaitable de veiller à une harmonisation des contenus. Aussi a-t-il été convenu de construire **un socle de connaissances commun à tous les acteurs confrontés au phénomène des drogues et des dépendances**, dans les domaines répressif, préventif, éducatif et sanitaire. Ces connaissances, issues de champs d'investigation diversifiés, doivent favoriser une approche globale des problèmes liés aux drogues et permettre à chaque acteur de s'interroger sur son intervention spécifique, sans nier par ailleurs son opinion personnelle et civique au sujet d'un phénomène qui renvoie à des questions d'ordre politique, éthique, social, sanitaire ou répressif.

1/ La construction de ce socle commun de connaissances validées par les études et les recherches les plus récentes, doit tenir compte du caractère évolutif et restreint des connaissances scientifiques dans le domaine des drogues. L'existence de controverses scientifiques et de consensus de la communauté scientifique sur la question doit également être considérée. Cela permet de dépasser la dimension trop souvent passionnelle ou idéologique que revêt la question des drogues et des dépendances.

2/ Le dispositif doit permettre de développer une culture commune à l'ensemble des acteurs au moyen de :

- la prise en compte pour chaque acteur du service public de la globalité du plan triennal, et non pas seulement celle des thématiques spécifiques à sa pratique professionnelle ;
- une meilleure articulation des différents champs institutionnels d'intervention (répression, prévention, accompagnement sanitaire et social, réduction des risques), en vue d'une collaboration concrète et d'un développement des partenariats locaux ;
- la prise en compte, dans le module interministériel, du tabac, de l'alcool et des médicaments détournés, ainsi que des politiques qui ont été menées dans ce domaine ;
- la liaison entre les différents champs institutionnels, une intervention dans un secteur du domaine public ayant nécessairement une incidence sur les autres.

3/ Le module de formation s'adresse aux professionnels du service public. Cette notion de service public implique une connaissance des politiques publiques, une recherche de cohérence entre les différents services et des approches transversales fondées sur une éthique commune.

4/ Le socle commun ne doit pas réduire la problématique "drogues et dépendances" à une « pensée unique » mais, au contraire, veiller au respect de la complexité du problème et de la diversité des approches. La nature du sujet abordé implique une méthode de formation qui s'appuie d'abord sur une réflexion permettant d'envisager la globalité du phénomène. C'est à partir de celle-ci qu'un nouveau regard pourra être porté sur les pratiques professionnelles et institutionnelles et permettra de les faire évoluer.

5/ Le dispositif mis en œuvre est un processus en construction qui doit s'accompagner d'une démarche d'évaluation, et qui, de ce fait, peut être l'objet de réadaptations ou de réorientations ultérieures. Il s'inscrit dans une perspective novatrice et en construction, ce qui pose la question de l'adaptation des ressources existantes aux nouvelles orientations du plan triennal.

6/ L'ensemble des contenus du socle commun sera traversé par les questions relatives à l'éthique, aux représentations sociales, aux pratiques de travail en réseau et au respect de la personne, en tant que sujet de sa propre histoire.

1.2 Les caractéristiques du champ à évaluer

En s'adressant aux professionnels du service public, la mise en œuvre du volet Formation du plan gouvernemental supposait notamment la participation des acteurs et organismes suivants :

- les services de la formation des différents ministères représentés au comité interministériel de lutte contre la drogue et la toxicomanie.
- les écoles nationales de formation sous la tutelle des ministères (ENM, ENAP, ENSP, etc.).
- les services de la MILDT concernés par la préparation du module interministériel et des fiches thématiques.
- le prestataire de services sélectionné pour le soutien méthodologique à l'ensemble de la mise en œuvre du plan de formation.

Par ailleurs, la construction de ce socle de connaissances commun a donné lieu au développement d'initiatives spécifiques pour organiser une formation à caractère interministériel telles que :

- la session expérimentale destinée à des formateurs du service public.
- l'aide à l'organisation de formations déconcentrées.
- l'élaboration d'un inventaire national des formateurs ressources.
- la création de supports vidéo de formation.

Parmi les formations dispensées par les ministères ou leurs écoles nationales de formation qui ont bénéficié de la dynamique et du processus d'harmonisation souhaité par le plan gouvernemental, on notera :

- la constitution d'un module de formation destiné aux agents des services répressifs (Direction de l'Administration Pénitentiaire, Gendarmerie Nationale, Police Nationale, Direction Générale des Douanes).
- la constitution du module destiné aux services de la Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse.
- les formations initiales et continues en préparation (Policiers Formateurs Anti-Drogues, Formateurs Relais Anti-Drogue, Ecole Nationale de la Magistrature, Ministère de l'Education Nationale, Ecole Nationale de Formation Agronomique).

Ces formations ont pour point commun le fait qu'elles s'inspirent du module interministériel ou font l'objet d'une démarche interministérielle.

1.3 Les objectifs des actions de formation engagées

Le référentiel de l'évaluation comporte deux objectifs auxquels contribue le volet « formation » du plan gouvernemental de lutte contre la drogue et prévention des dépendances :

- créer et promouvoir une culture de référence commune

Cet objectif se décline par l'amélioration et l'homogénéité des compétences des professionnels de la toxicomanie. Pour se concrétiser, cette déclinaison doit permettre le développement de moyens d'information des professionnels et l'élaboration de nouveaux dispositifs de formation (la mise au point de programmes et l'organisation de sessions).

- s'assurer que les formations intègrent des éléments relatifs à l'évolution des orientations de la politique publique

2. Les finalités et les questions de l'évaluation

2.1 Les finalités de l'évaluation

La présente évaluation devra proposer des recommandations dans la perspective suivante :

- vérifier la pertinence de la méthode retenue pour créer et développer une culture commune ;
- vérifier la mise en œuvre effective d'actions de formation favorisant le développement d'une culture commune ;
- réadapter et réorienter, si nécessaire, le dispositif de formation mis en œuvre par la MILDT tant au sujet des contenus que des moyens mis en œuvre.

2.2 Les questions de l'évaluation

2.2.1 Première phase : L'évaluation de la cohérence et de l'effectivité du dispositif de formation interministérielle

↳ la cohérence du dispositif de formation (ou *l'adéquation entre les moyens et les objectifs*)

L'évaluation visera à vérifier et à apprécier dans quelle mesure on a mis en œuvre les moyens nécessaires et suffisants pour créer et promouvoir une culture de référence commune sur les produits psychoactifs, sur les comportements d'usage et de consommation ainsi que sur les orientations de la politique publique ?

Les principaux moyens identifiés *a priori* sont :

- le travail interministériel,
- l'organisation d'une session de formation à destination des formateurs du service public,
- les ressources humaines, administratives et financières de la MILDT (et des ministères) pour coordonner l'ensemble du processus. Par processus, on désigne la période allant de la décision « d'inscrire » la formation comme une des priorités du plan triennal à la gestion des outils pédagogiques proposés aujourd'hui aux acteurs de la formation (références en annexe).

On dispose alors de trois niveaux d'appréciation de la cohérence :

- *la qualité du partenariat interministériel* comme moyen de mobilisation et d'interpellation réciproque entre les ministères :

- quel a été le degré de partenariat pour mettre en œuvre le module expérimental ?
- quel type de groupes de travail se sont organisés sur le sujet pour établir des modules spécifiques ?

l'opportunité d'un module de formation comme moyen d'organisation et de développement de la connaissance :

- dans quelle mesure l'organisation d'une session de formation telle que spécifiée dans le *Socle de connaissances communes* (les fiches thématiques) et les *Repères pour l'organisation* (note jointe au questionnaire d'évaluation globale) constituent des moyens adaptés à la réalisation des objectifs précisés plus haut ?

- dans quelle mesure le recours à une équipe externe (l'Institut de Recherche et d'Etude des Maladies Addictives - IREMA) s'est avéré pertinent pour construire et animer le processus de formation expérimentale ?
- que peut-on démontrer à travers la tenue d'une session expérimentale en termes de partage de connaissances ?

l'importance des moyens et des ressources dégagés par la MILDT pour favoriser le développement d'une culture commune :

- quel appui institutionnel pour mettre en œuvre les objectifs de la part de la MILDT et de chacun des ministères ?
- quels outils pédagogiques pour assurer les sessions de formation ?
- quels moyens en personnel pour élaborer les modules et les sessions ?
- dans quelle mesure a-t-il été possible de mobiliser les chefs de projet départementaux et les CIRDD pour organiser des formations à caractère interministériel ?

↳ l'effectivité du dispositif de formation en termes d'objectifs et d'actions (ou la mise en œuvre effective des actions pour atteindre les objectifs fixés).

Celle-ci se mesurera en termes de pluralité des actions de formation, de mise en place des conditions de diffusion auprès des publics visés et d'effectivité de contenus de formation favorisant le développement d'une culture commune.

l'effectivité de la session

- dans quelle mesure les publics visés initialement par la formation ont bien été les destinataires de la session de formation ?
- s'agissant de la session, quels sont les facteurs déterminants dans la tenue de la session ?

les résultats immédiats de la session

Ici les résultats seront appréhendés auprès des stagiaires ayant participé à la session :

- quels sont les premiers changements imputables au module interministériel en termes de représentation sociale de la part des formateurs du service public ayant participé aux sessions de formation ?
- à quel niveau ces changements interviennent : dans leur intervention ? Dans le contenu des formations proposées ? Dans la qualité de leurs échanges avec d'autres professionnels ?
- dispose-t-on de contenus de formation validés et opérationnels pour développer une culture commune parmi les institutions concernées par le module interministériel (mesures 4.1.1, 4.1.2 et 4.1.3 du plan triennal) et au niveau départemental ou régional pour l'organisation de formations à caractère interministériel ?

2.2.2 Deuxième phase : L'efficacité des actions de formation en termes d'impact sur les contenus, les pratiques et les représentations des publics formés à partir des modules élaborés et mis en œuvre (l'analyse des écarts entre les effets observés et les objectifs visés).

L'efficacité des actions de formation s'évaluera à partir des résultats observés *en termes d'évolution des représentations sociales des publics formés* et, d'autre part, de leurs pratiques professionnelles.

En effet, le rôle de coordination interministérielle assurée par la MILDT en termes de conception et de mise en œuvre d'actions publiques expérimentales a permis de créer *deux types de démarches interministérielles* caractérisées par des modes de concertation et de mobilisation, et des contenus différents.

La première méthode a consisté à développer un module en « binôme » (Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse – MILDT ; mesure 4.2.1 du plan gouvernemental) et à l'expérimenter sur quatre sites, avant d'être diffusé éventuellement de manière plus large en interministériel. La seconde méthode a en revanche privilégié d'emblée le travail interministériel (mesures 4.1.1, 4.1.2 et 4.1.3 du plan gouvernemental).

- quelle est la satisfaction des personnes ayant participé à des formations de type interministériel ?
- dans quelle mesure peut-on dire qu'une méthode a été plus performante que l'autre pour atteindre l'objectif visé ?
- dans quelle mesure les objectifs définis sont-ils réalistes ?
- les outils pédagogiques mis à disposition ont-ils été de qualité suffisante pour les personnels formateurs dans les services publics ?
- quel est le dispositif à prévoir pour améliorer la qualité de ces instruments pédagogiques ?

Les questions présentées ci-dessus pourront être complétées par le prestataire et/ou le comité de pilotage au fur et à mesure de l'avancement de l'évaluation. De ce point de vue, une collaboration étroite sera nécessaire entre le prestataire et le comité de pilotage pour compléter les questions relatives à l'efficacité.

3. Les orientations méthodologiques

Afin de répondre aux questions d'évaluation qui sont exposées plus haut, le prestataire devra veiller à conduire une analyse sur la genèse du dispositif de formation, les intentions initiales et la place des différents acteurs dans la phase initiale.

La constitution d'un référentiel d'évaluation représente une étape-clef pour apprécier la cohérence, l'effectivité et l'efficacité de l'action de formation dans sa globalité. Elle permettra de fournir les explications pertinentes à l'évolution du dispositif et à la réorientation éventuelle de certains objectifs.

Afin de mener à bien cette évaluation, les prestataires pourront notamment s'appuyer sur les méthodes suivantes :

- *analyse documentaire* à partir des textes élaborés par la MILDT et ayant servi à la préparation et au déroulement de la session de formation.
- *enquête auprès des publics* destinataires des modules de formation sur leurs attentes vis-à-vis d'une culture commune et des changements que cela peut induire a priori.
- *entretiens avec les participants à la session expérimentale* sur les résultats individuels et les conséquences collectives (en collaboration avec la MILDT).

- *production d'un tableau de bord* des actions de formation pour apprécier l'effectivité et l'efficacité des actions à partir des indicateurs cités plus haut.

- *réalisation d'une cartographie* représentant ces actions localement et la mise en œuvre éventuelle des programmes départementaux et/ou régionaux de formation ainsi que la présence et la localisation des acteurs (formateurs, CIRDD, autre organisme lié à l'organisation de sessions, etc.).

Pour chacun des indicateurs, l'évaluateur devra produire un état des lieux au démarrage de sa mission en collectant les données nécessaires et en fin d'évaluation afin de mesurer les écarts en termes d'efficacité de la mise en œuvre (ou d'effectivité des actions de formation).

Tout autre outil méthodologique pertinent pourra être proposé pour mener à bien cette évaluation en précisant à chaque fois à quelle question les méthodes mobilisées tenteront d'apporter des réponses.

4. L'organisation de l'évaluation

- le budget prévu pour l'évaluation

Le montant maximal prévu pour la réalisation de cette mission ne dépassera pas 400 000 francs T.T.C. pour l'ensemble des deux phases. Compte tenu du montant indiqué, les candidats devront présenter un devis détaillé des dépenses qu'ils comptent engager (déplacements, nombre de jours consacrés aux phases d'investigation et d'entretien, durée consacrée à la mission pour chacun des intervenants).

- le calendrier de réalisation de l'évaluation

10 à 12 mois à compter de la signature de la convention d'étude (avril 2001 à mars 2002).

- les deux phases de l'évaluation

L'évaluation portant sur la cohérence et l'effectivité du dispositif de formation interministérielle se déroulera dans un premier temps, entre avril 2001 et septembre 2001. Un premier rapport d'évaluation sera donc remis au comité de pilotage fin septembre 2001 pour la première phase.

L'évaluation de l'efficacité du dispositif de formation interministérielle se déroulera entre septembre 2001 et mars 2002. Un second rapport d'évaluation présentera les résultats du dispositif en termes d'efficacité des actions de formation entreprises et complètera éventuellement le premier rapport avant janvier 2002.

- l'équipe d'évaluation devra faire état de compétences dans au moins l'un des domaines suivants :

Evaluation des politiques et des programmes publics,
Ingénierie de la formation,
Recherches et études en santé publique et/ou toxicomanie.

- les pièces à fournir

Les références de l'organisme ainsi que les qualifications des personnes dans le domaine de l'évaluation et de la toxicomanie. La proposition d'évaluation en deux exemplaires non reliés.

Le devis indiquant le budget de la mission T.T.C., le nombre de jours consacrés à la mission ainsi que les personnes qui participeront.

Pour les structures associatives : les statuts, la dernière parution au Journal Officiel, le procès verbal de la dernière assemblée générale, la liste des membres du conseil d'administration.

Pour les sociétés privées : un extrait Kbis obtenu auprès du Tribunal du Commerce ; le n° SIRET et le code APE.

5. Le dispositif d'évaluation

- le comité de pilotage restreint

Le comité de pilotage détermine, d'une part, les finalités de l'évaluation lors de la préparation du cahier des charges et d'autre part, les suites à donner à ces évaluations lors de la restitution du rapport final.

Ce comité est composé de représentants de la MILDТ ayant participé à l'élaboration du module de formation, d'un expert scientifique et d'un chargé d'études de l'OFDT.

Dans cette optique, il sera la principale instance où seront discutés les travaux d'évaluation et où seront organisées les restitutions prévues dans le calendrier ci-dessous. Les recommandations du comité de pilotage constitueront, avec la synthèse du rapport final (les résultats mis en évidence sur la base des questions formulées dans le cahier des charges) et le rapport final du prestataire les trois éléments constitutifs du rapport d'évaluation.

- le rôle de l'OFDT

Le suivi des travaux d'évaluation est assuré par la commission Evaluation du Collège scientifique et le pôle Evaluation de l'OFDT.

Il leur appartient de :

- proposer des orientations méthodologiques pour les cahiers des charges ;
- lancer les appels d'offres d'évaluation et suivre la réalisation des travaux d'évaluation en collaboration avec le comité de pilotage national ;
- sélectionner les prestataires chargés de réaliser l'évaluation ;
- veiller à la qualité des travaux d'évaluation (cahier des charges, choix du prestataire, validation des rapports) par rapport aux "standarts" de cette activité ;
- fournir des préconisations techniques au comité interministériel permanent dans le cadre du rapport annuel remis.

- le comité permanent interministériel

Le comité permanent interministériel est chargé de valider les travaux d'évaluation à leur démarrage et à leur achèvement. En tant que comité de validation des évaluations, il est tenu informé de l'état d'avancement de celles-ci par le biais du rapport annuel dressant un bilan des différentes évaluations engagées.

Ses fonctions sont donc les suivantes :

- valider les projets d'évaluation ;
- valider les travaux d'évaluation à partir des principaux résultats ;
- formuler des recommandations à partir des préconisations de la commission et du comité de pilotage national ;

- Le prestataire de l'évaluation

Le prestataire est chargé de réaliser pour le compte du comité de pilotage les études et les enquêtes nécessaires à la construction du jugement de valeur sur le volet Formation. En ce sens, il fait part de ses conclusions à partir des résultats mis en évidence dans son rapport final remis à l'OFDT. Il contribue à l'élaboration des recommandations du comité de pilotage à partir d'un débat collectif conduit dans le cadre d'une réunion spécifique de ce comité. A ce stade, il est donc en charge d'un travail d'animation du comité de pilotage.

Le prestataire devra remettre les documents suivants :

- un premier rapport d'évaluation sur la cohérence et l'effectivité du volet Formation ;
- un second rapport d'évaluation sur l'efficacité du volet Formation ;
- un document comprenant les recommandations du comité de pilotage.

6. Annexe : Les sources d'information

Les documents cités ci-dessous seront remis au prestataire lors du démarrage de l'évaluation.

- a. Session interministérielle de formation de formateurs organisée par la MILDT et animée par l'IREMA. septembre-octobre 2000.
- b. *Présentation des fiches thématiques* visant l'élaboration d'un socle de connaissances communes aux différents acteurs amenés à intervenir dans le cadre des politiques publiques mises en œuvre dans ce champ (mai 2000, en collaboration avec la MILDT et l'IREMA). 11 fiches thématiques.
- c. *Questionnaire d'évaluation globale*. Session interministérielle de formation de formateurs.
- d. *Note de synthèse* concernant l'évaluation de la formation à destination des formateurs de service public. IREMA (R. Neira et C. Rougerie), décembre 2000.
- e. Session interministérielle visant la création d'une culture commune aux différents acteurs de l'Etat. Propositions de programmation sur 2 jours, 4 jours et 8 jours. MILDT, 2000.
- f. *Quelques repères pour l'organisation d'une formation à caractère interministériel sur la politique publique de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances*. Note MILDT, 2000.
- g. *La mise en œuvre du volet « Formation » du Plan Triennal de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances*. Organisation de formations à caractère interministériel au niveau régional et départemental. Circulaire de la Mission interministérielle de Lutte contre la Drogue et la Toxicomanie, 15 décembre 2000.
- h. Plan triennal de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances. juin 1999.
- i. Sur le site internet : www.drogues.gouv.fr .