



HAL
open science

Évaluation ou opération de valorisation ?

Christian Rossignol

► **To cite this version:**

| Christian Rossignol. Évaluation ou opération de valorisation ?. 1998, pp.1-8. hal-00150243

HAL Id: hal-00150243

<https://hal.science/hal-00150243>

Submitted on 29 May 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

EVALUATION OU OPERATION DE VALORISATION:

Mesdames, Messieurs,

La difficulté sera pour moi, dans le temps qui nous est imparti, d'aller à l'essentiel de problèmes qui demanderait à être abordé avec beaucoup de circonspection. Mon exposé comportera parfois, – je vous prie de m'en excuser–, quelques tendances au schématisme des lacunes et quelques trahisons des auteurs que la discussion me permettra l'espère de combler et de rectifier.

J'essaierai donc de dégager ce que paraissent être :

- les lignes de force des préoccupations communes,
- les idées et les propositions sur lesquelles un accord semble se dégager,
- les questions qui restent ouvertes et me semblent mériter d'être débattues,

J'aborderai également celles pour lesquelles je pense être susceptible d'apporter quelques éléments de réponse.

POSITION DU PROBLÈME

L'évaluation est aujourd'hui considérée comme une sorte de « passage obligé » de toute réflexion portant la modernisation des institutions ou sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques.

Dans ce contexte, – que l'on s'en réjouisse ou qu'on le déplore – nous devons reconnaître que la plupart des établissements sont aujourd'hui, de fait sinon de droit, de plus en plus soumis à « *une obligation de résultats* » ; ils sont tenus ou se sentent tenus d'apporter la preuve que les jeunes qu'ils reçoivent relèvent bien et bénéficient du type de prise en charge qu'ils proposent.

A ce propos, deux faits me semblent devoir être retenus et discutés :

1. **Le fait, tout d'abord**, que le terme « évaluation » renvoie le plus souvent à une notion imprécise de telle sorte que chacun peut venir y projeter ses propres représentations, ses propres attentes, ses propres craintes, voire ses propres fantasmes.
2. **Le fait, ensuite**, que les secteurs professionnels dont nous parlons ne sont ni homogènes, ni sans contradictions ; nous y avons affaire à des professionnels qui, dans des fonctions différentes, dans des statuts différents, dans des positions différentes, sont sensés contribuer à l'accomplissement d'une mission commune.
Ils n'ont pas le même point de vue, pas forcément les mêmes intérêts, pas forcément les mêmes priorités.

Sur le premier point, concernant l'imprécision de la notion d'« évaluation » :

Les **catégories d'usage** du terme « évaluation », **les procédures** qu'il qualifie, **les objectifs** qu'il connote, restent aujourd'hui mal codifiés. Autrement dit, alors que beaucoup de gens parlent aujourd'hui d'évaluation, cela ne veut pas dire qu'ils parlent de la même chose.

Lorsqu'ils parlent d'évaluation,

- Certains, dont je suis, conçoivent l'évaluation une démarche de production de connaissance, de recherche en vue de l'amélioration de la qualité des services rendus. (c'est je pense le point de vue des orateurs qui se sont exprimés ce matin)
- d'autres parlent plutôt de contrôle administratif de l'utilisation de l'argent public,
- d'autres enfin en vue un outil de gestion ou une opération ponctuelle tel qu'un audit.

L'une des raisons de cette relative indétermination se trouve probablement dans l'histoire de ce terme qui a longtemps été utilisé pour désigner une mesure imprécise (pifométrique en quelque sorte) qui s'autorise à prendre quelques libertés par rapport aux règles méthodologiques couramment admises par les scientifiques.

C'est cette imprécision qui a parfois été utilisée pour rendre crédible des discours politiques ou autojustificatifs en les étayant sur des représentations graphiques et des chiffres présentés avec un nombre de décimales pouvant faire oublier qu'ils restaient en fait le produit d'une mesure « floue » dont la marge d'incertitude était impossible à préciser.

On peut trouver là un élément d'explication des résistances mentionnées par Monsieur MILLET et qui se manifestent par la peur de l'utilisation qui peut en être faite et la crainte de se voir imposer un modèle explicatif unique.

Les choses en sont d'ailleurs au point que des chercheurs sérieux ont pu préconiser l'abandon de l'usage de ce terme. Et il est vrai que nous pourrions parfaitement nous en passer. La langue française comporte en effet suffisamment de termes tels que « mesurer », « comparer », « démontrer », « analyser », « interpréter », utilisables pour décrire avec précision ce que l'on souhaite faire.

Mais il n'en reste pas moins que nous sommes bien obligés d'utiliser les mots en usage dans notre communauté linguistique. C'est la raison pour laquelle je pense qu'il est possible de continuer à utiliser ce terme, mais à condition d'être aussi clair que possible sur ce que l'on désigne par là et aussi précis que possible dans l'exposé de ce que nous proposons à ce sujet.

Sur le second point, maintenant, concernant les différences de points de vue :

Il serait bien surprenant que telle ou telle catégorie de personnel, un directeur d'établissement, les responsables d'une association gestionnaire, le fonctionnaire d'une administration de contrôle ou l' élu d'une collectivité territoriale, aient tous la même idée concernant les questions à traiter, les mesures à prendre ou les solutions à adopter. (sans parler des différences de point de vue pouvant exister un directeur de C.A.T. comme Monsieur RENAUD, celui d'un I.R., d'un I.M.E. ou d'un établissement pour personnes polyhandicapées)

Subsidiairement un troisième point pourrait également être évoqué :

C'est la tradition française de centralisation administrative, l'évaluation intervient généralement a posteriori pour décider de l'attribution de la reconduction ou du redéploiement de moyens. Elle a donc longtemps été considérée comme une sorte de monopole de l'administration et le plus souvent été le fait des organismes de contrôle.

Dans ce contexte, l'évaluation est souvent suspectée – parfois à juste titre – de compromission avec divers pouvoirs politiques, administratifs ou économiques. Mais, quoi qu'il en soit, il est de toute façon évident que lorsque ceux qui sont chargés d'évaluer et ceux qui disposent de l'information nécessaire pour évaluer se situent dans un rapport stratégique ou de méfiance réciproque, la faisabilité de l'opération et la fiabilité des résultats sont loin d'être garantis.

Comment dès lors faire en sorte que les nécessaires concertations et négociations entre ces différents partenaires obligés d'une action commune ne se limitent pas à la confrontation d'intérêts issus de points de vue différents ? Et comment faire en sorte que l'issue de ces négociations ne soit pas simplement la résultante des évolutions d'un rapport de force.

Comment faire en sorte que les confrontations parfois nécessaires puissent évoluer vers un processus de recherche collective fondé sur un examen contradictoire des intérêts en présence et sur **l'interprétation de données communes et de résultats d'analyses** dont la fiabilité pourrait être reconnue par l'ensemble des partenaires.

Cet objectif peut paraître ambitieux mais il nous appartient, me semble-t-il de proposer les grandes lignes d'une démarche en ce sens.

Position du problème

Toutefois, si nous acceptons de poser le problème en ces termes et si nous retenons cet objectif nous devons en tirer les conséquences et tout d'abord reconnaître :

1. **que l'opposition traditionnelle** entre « *évaluation externe* », c'est à dire réalisée par des experts extérieurs, en principe « neutres » et évaluation interne ou « *auto évaluation* » n'est plus pertinente.

A contrario, la démarche qu'il s'agit de définir comportera nécessairement une phase interne et une ou plusieurs phases externes. (cet aspect du problème a, me semble-t-il été assez peu abordé ce matin) C'est pourquoi j'insisterai sur le fait qu'à une telle démarche seront nécessairement intéressés et parties prenantes :

- les établissements et leurs personnels légitimement soucieux **de réfléchir par eux mêmes** sur leur action et de s'interroger sur la pertinence de leurs pratiques.
- les associations gestionnaires d'établissements qui souhaitent conduire une véritable politique associative,
- les organismes de contrôle qui doivent bien se donner les moyens de faire leur métier,
- les décideurs chargés à différents niveaux d'élaborer ou de mettre en œuvre des politiques publiques et de répartir des moyens.

2. **Il faudra reconnaître également que les procédures traditionnelle en matière de recueil et de traitement de données ne sont plus utilisables.**

Celles ci consistaient, le plus souvent, à concevoir un questionnaire confié à des enquêteurs ou adressé par courrier aux services concernés. Les données recueillies étaient saisies et enregistrées dans les fichiers d'une base de donnée, puis confiées à un statisticien chargé d'effectuer les traitements et analyses nécessaires dont les résultats étaient enfin transmis à un chercheur chargé de les interpréter ou à une instance d'évaluation qui formulait in fine des jugements ou des propositions.

Moyennant quoi :

- compte tenu de délais requis par chaque étape, dans les cas les plus favorables, le rapport parvient au commanditaire de l'opération environ deux ans après qu'il ait passé commande.
- il porte sur des données peu nombreuses, souvent peu fiables et non actualisées

– Cette façon de procéder peut à la rigueur être adaptée au caractère ponctuel d'un audit ou à la superficialité d'un contrôle de gestion ; mais elle ne convient pas lorsque il s'agit d'évaluer des pratiques complexes qui requièrent la collecte de données nombreuses et d'une plus grande précision. Elle est particulièrement mal adaptée lorsqu'il s'agit d'étudier des parcours ou des trajectoires sociales et inutilisable pour appréhender en terme de processus la dynamique d'un système et ses transformations.

Ces méthodes traditionnelles fournissent au mieux **une image fixe et « en différé »** là où nous aurions besoin d'un « **tableau de bord** » composé d'instruments d'enregistrement et d'analyse des données capable de décrire en temps réel l'évolution d'une population de jeunes pris en charge. (comme le soulignait très justement M. POUSSIER

LES GRANDES LIGNES DE LA DEMARCHE

Ceci étant dit, la démarche à définir devra prendre en compte deux faits incontournables (largement confirmés par ce qui nous a été exposé ce matin)

1. **le fait** qu'actuellement ce sont les établissements qui disposent de l'information et sont susceptibles de rassembler les données nécessaires à l'évaluation, avec pour conséquence
2. **le fait** qu'un système qui déresponsabilise les établissements ne peut pas fournir une information solide

C'est la raison pour laquelle je me permettrai d'insister sur le fait qu'il importe que la première phase de recueil et d'analyse des données se déroule **sous la responsabilité des établissements**. C'est à cette condition que ceux-ci pourront ensuite laisser à leurs partenaires la possibilité d'exploiter **une partie** des données recueillies et de les comparer avec celles qui seront disponibles ailleurs.

La nécessité d'une démarche d'évaluation interne, conduite par l'établissement, comme préalable à toute tentative d'évaluation externe devrait donc être reconnue ; ne serait-ce que parce que les organismes de contrôle n'auront pas la possibilité de se substituer aux établissements pour la réaliser à leur place et peuvent difficilement l'imposer de l'extérieur.

C'est pourquoi la démarche à concevoir pour cette première phase visera prioritairement à faire en sorte que les établissements soient mis en mesure (deviennent capable) de recueillir et d'analyser les principales données les concernant de façon homogène, fiable et responsable. C'est à cette condition notamment qu'ils pourront répondre de manière cohérente aux doutes qui pouvant être émis « *sur le bien fondé de leur pratique, voire de leur existence* » (je cite Monsieur MILLET »

Mais je pense que pour y parvenir, il serait maladroit de vouloir proposer aux établissements un outil « ready made » spécifiquement dédié à l'évaluation.

Nous avons aujourd'hui les moyens techniques de faire en sorte que des informations normalement recueillies et traitées dans le fonctionnement quotidien d'un établissement alimentent de façon automatique une base de données propre à cet établissement.

Il s'agit simplement de concevoir un système d'information assez complet pour assurer la gestion, la conservation, la mise à jour, le traitement et le partage de l'information entre les différents services d'un établissement. Un dispositif qui, par la même occasion puisse permettre de faciliter, d'automatiser, de rationaliser certaines tâches quotidiennes ou répétitives.

C'est une condition nécessaire pour que, le recueil, le contrôle, l'enregistrement, la mise à jour, la conservation des données nécessaires à l'évaluation **ne constitue pas une tâche supplémentaire**

et exceptionnelle imposée au personnel de l'établissement mais se trouve au contraire intégré à de nouvelles façons de travailler et de gérer l'information qui progressivement pourront se substituer aux anciennes.

– Si cette condition n'est pas respectée les risques d'essoufflement liés à une démarche lourde (dont parlait M. POUSSIER) sont importants et conduisent à plus ou moins long terme à l'abandon du projet.

– Si par contre elle est respectée, elle peut permettre d'atteindre un double objectif :

1. mettre au service du fonctionnement normal d'un établissement la puissance et la fiabilité de divers outils initialement conçus pour la recherche,
2. inscrire la recherche et l'évaluation au registre des fonctions ordinaires et reconnues de l'institution.

Il devient ainsi possible d'offrir :

- A l'équipe de Direction et aux responsables de l'association gestionnaire la possibilité de suivre en temps réel l'évolution de certains paramètres de l'activité (durée, coûts, répartitions géographiques des prises en charge suivi des prises en charge et de leurs effets corrélatifs, etc.)
- au personnel administratif la possibilité de rationaliser et d'automatiser certaines tâches répétitives de gestion et de secrétariat,
- aux équipes éducatives, la possibilité de disposer d'informations complètes et durables, ou de composer automatiquement divers types de documents utilisés quotidiennement et permettant notamment d'assurer un suivi de la mise en œuvre des projets individuels.

Enfin et surtout cette démarche, pour avantage de faire en sorte que les chercheurs et les personnels de l'établissement aient un égal intérêt à améliorer la qualité, la pertinence et la fiabilité des informations recueillies.

PRATIQUEMENT QU'EST-CE QUE CELA SUPPOSE ?

1° La conception d'une base de données.

Concrètement, la démarche qui se dessine débouchera presque inévitablement sur la constitution d'une base de données propre à l'établissement. Une base de données relationnelle destinée à

- stocker les données de façon rationnelle,
- les rendre instantanément accessibles,
- en permettre un traitement automatisé.

A cette base de données se trouveront associés des éléments logiciels qui permettent de contrôler la consultation et l'enregistrement des données, ou la validité et la cohérence des données avant leur enregistrement ou leur mise à jour.

Des dispositifs de ce type existent et de nouveaux apparaissent presque tous les jours certains sont bons d'autres moins à ce stade cela n'est pas l'objet du débat d'aujourd'hui.

La question à laquelle il faudra d'abord répondre sera de savoir quelles données nous avons besoin de recueillir et de traiter, sous quelles formes nous allons les enregistrer et pour quoi faire. autrement dit nous allons avoir à construire un « **système de description de données** » sur lequel l'ensemble des partenaires engagés dans une démarche évaluative puisse s'accorder. C'est une question qui sans être posée en ces termes a été abordée par chacun des intervenants de ce matin. c'est pourquoi je m'y arrêterai quelques instants.

2° Un système de description des données, qu'est-ce que c'est

Cela se présente comme un ensemble de conventions terminologiques (un ensemble de termes associés à des définitions) et un ensemble organisé de classifications et de nomenclatures.

Autrement dit, ce qu'il s'agit de construire c'est en quelque sorte un langage commun comme le disait M. MILLET.

A chaque fois que cela s'avère possible il convient d'utiliser des nomenclatures existantes et d'un usage courant. Celles de l'INSEE par exemple pour les données sociales concernant les professions les situations par rapport à l'emploi ou le logement. Quitte, si pour une utilisation particulière, nous avons besoin d'une information plus fine, à subdiviser certaines catégories, tout en préservant la possibilité de retrouver par agrégation les catégories de la classification originale.

Dans de nombreux autres cas, nous ne trouveront pas sur le marché de la connaissance de classifications toutes faites, comme par exemple en ce qui concerne les types d'établissements les origines et modalités des signalements, les descripteurs de l'activité ou de la participation sociale des personnes prises en charge, les origines ou les termes des prises en charge etc.

Comment allons nous procéder dans ces cas :

Monsieur POUSSIER a insisté sur le fait qu'il convenait de recueillir des données « factuelles », « descriptives », ce que j'appellerai des éléments **objectivables** ; autrement dit plutôt que des données plus globales. Ce qu'il s'agit d'enregistrer ce sera par exemple ce qu'une personne **fait** plutôt que ce qu'elle peut faire ou ce qu'elle est supposée pouvoir faire. dans le premier cas il peut être relativement facile de se mettre d'accord sur l'existence d'un fait, dans le second cas il s'agit d'une interprétation or les interprétations peuvent être différentes d'une personne à une autre. et la **reproductibilité** de l'observation n'est pas assurée.

Dans certains cas il est facile de parvenir à la définition d'éléments objectivables, une date de naissance, la durée d'une prise en charge, une catégorie socioprofessionnelle. Dans d'autre cas ce sera plus difficile comme dans le cas de descripteurs de l'activité ou de la participation sociale.

J'en prendrai pour exemple l'important travail réalisé par le personnel des foyers Jean EUDES, certains des descripteurs retenus ont encore une forte composantes interprétative et la question de la reproductibilité se pose. (Ex : « *s'épanouir* » ou « *se construire une image positive d'elle même* ») et je pense que le travail d'analyse devrait être poursuivi en se posant par exemple la question : « sur quels éléments d'observation nous fondons nous pour dire que telle personne s'épanouit ou qu'elle « se construit une image positive d'elle même ? ».

Nous disions tout à l'heure qu'un système de description de donnée est en quelques sorte un langage commun, c'est pourquoi il convient de faire en sorte qu'il soit composé de mots ou de signes utilisables pour communiquer et pour penser et non pas de phrases toutes faites. Les mots d'une langue même si l'on s'entend généralement sur ce qu'ils peuvent signifier dans divers contextes n'ont pas de sens en eux même. Ils ne prennent un sens précis que dans une phrase elle même situé dans un contexte plus large et dans des circonstances particulières. Imaginez ce que serait la communication entre nous si nous ne disposions que d'un répertoire limité de phrases complètes Cela pourrait ressembler par certains côtés au discours d'un garde rouge pendant la révolution culturelle ou à celui d'un militant communiste de base dans les années 50 ? Le risque mentionné par Monsieur MILLET, de se voir imposer un modèle explicatif, « un prêt à penser » visant à faire entrer tout le monde dans le même moule serait réel.

Autrement dit, plus les données enregistrées seront élémentaires et bien organisées, plus l'information qu'elles seront susceptibles de transmettre sera riche et susceptible d'être nuancée et de produire des analyses diverses.

C'est pourquoi, en matière dévaluation je pense qu'il est préférable de parler de données et d'analyse de données que de recherche de critères ou d'indicateurs

c'est pourquoi aussi le système de description de donnée est un élément essentiel de tout dispositif d'évaluation et une part importante de l'effort de recherche dans les mois et les années à venir devrait à mon avis lui être consacré.

- Il est probable que nous aurons à définir et à y intégrer de nouvelles données,
- mais aussi et surtout à rechercher une compatibilité avec d'autres systèmes de description de données existants utilisés ou qui seront utilisés par d'autres institutions. C'est une condition absolument nécessaire pour pouvoir valider ou comparer des résultats d'analyses.
- il nous faudra assurer sa compatibilité avec des classifications en cours d'élaboration au niveau européen ou à celui de l'O.M.S. Je pense notamment à la classification internationale des déficiences activités et participation qui est entraîné de subir de profonds remaniements et dont il nous faudra probablement tenir compte.

3° La formation du personnel est également un élément important.

Monsieur RENAUD a insisté sur ce point. J'ajouterai pour ma part qu'inclure la problématique de l'évaluation dans un processus de recherche collective de solutions nouvelles requiert une participation active du personnel des établissements à la mise au point des outils d'évaluation et à leur développement futur.

Or, cette participation ne peut être acquise que si les personnels concernés peuvent disposer d'une formation minimale leur permettant d'effectuer eux même sur les données de la base un certain nombre d'opérations autres que celles qui ont été pré-définies et automatisées et si cela présente pour eux une utilité dans leurs pratiques quotidiennes et si celles-ci s'en trouvent valorisées.

CONCLUSIONS

Je dirais pour conclure, – mais vous l'aurez déjà compris –, que nous sommes confrontés à un choix décisif et que la démarche qui a ma préférence se différencie nettement d'une conception anglo-saxonne qui consiste à rechercher des « *indicateurs de performance* » sur lesquels fonder une « *mesure de la qualité du service* ».

La démarche qui a ma préférence repose inévitablement pour partie, sur l'analyse et le traitement statistique ou mathématique de données objectives, mais il doit rester clair pour nous qu'une représentation graphique, un tableau de chiffres, ou le résultat d'une analyse, ne délivrent pas de façon immédiate et univoque une information qui puisse être qualifiée d'évaluation.

L'évaluation, si nous entendons par là l'appréciation qualitative d'une situation, me paraît devoir, au contraire, être conçue comme l'aboutissement d'un **processus d'interprétation** de ces résultats. Un processus d'interprétation dont les règles et les limites doivent être précisées.

Une analyse de donnée correctement menée et interprétée n'est pas faite pour confirmer un interprétation ou une hypothèse a priori à laquelle on tient. Dans le meilleur des cas une analyse bien menée peut permettre d'invalider une hypothèse.

Il est rare, dans le domaine où nous travaillons qu'il y ait une seule interprétation possible d'un résultat d'analyse, ce qui ne veut pas dire pour autant que toutes les interprétations soient également recevables. Une démarche scientifique peut dans certains cas permettre de décider qu'une interprétation n'est pas recevable, elle ne permet pratiquement jamais de dire que telle interprétation est la bonne ou la seule possible.

Évaluer est donc un acte interprétatif complexe et difficile dont la validité repose sur système de description et un mode de recueil des données.

N'importe quelle communauté d'interprète doit en effet arriver à un accord, – fut-il provisoire –, sur le type d'objet dont elle s'occupe. (en des termes plus triviaux il faut s'entendre sur ce dont on parle faute de quoi l'échange à toute chance de tourner à la mascarade ou au dialogue de sourds)

J'en conclus que c'est aujourd'hui **l'adoption d'une démarche et la définition de procédures acceptables par les différents acteurs** qui fait figure de priorité et constitue un enjeu pour l'avenir de ce secteur d'activité.

Mais peut on dire pour autant que l'évaluation du travail social puisse être une opération de valorisation.

C'est l'objet du débat mais pour éviter les fausses routes et les malentendus il convient de n'avancer sur ce terrain qu'avec précaution et en prenant bien soin de préciser ce qu'il s'agit de valoriser ?

Nous savons bien, en effet, que personne n'échappe à la tendance à se contenter de réponses vagues à des questions précises ou à construire des argumentaires destinés à présenter ses réalisations sous leur meilleur jour. Mais, il faut bien voir qu'en l'absence d'un dispositif de référence communes ce jeu profite principalement à ceux qui sont en position de pouvoir et qui imposent le leur.

C'est peut être une des raisons pour lesquelles les relations avec les organismes de tutelle et les procédures d'habilitation en vigueur n'incitent pas toujours à séparer le constat du plaidoyer.

C'est pourtant l'objectif qu'il s'agit d'atteindre, à savoir, séparer le mieux possible :

- une description précise de l'existant, fondée sur des données et des analyses dont la fiabilité puisse être reconnue,
- et l'opinion que chacun peut légitimement se forger et souhaiter défendre.

Démontrer une capacité à produire une description précise fondée sur de données incontestable et des analyses dont la fiabilité puisse être reconnue est certainement la base la plus solide de toute opération de « valorisation ». C'est ce sur quoi je souhaitais insister.

Pour y parvenir il est difficilement concevable que la première phase de recueil et d'analyse des données puisse se dérouler autrement que **sous la responsabilité des établissements**. Il importe que les établissements puissent être en mesure de rassembler les principales données nécessaires, de façon homogène, fiable et responsable. Il importe également qu'ils soient en mesure de produire eux même des analyses portant sur les données les concernant.

Cela n'exclut pas, bien au contraire, qu'ils puissent offrir aux chercheurs et aux experts extérieurs la possibilité de confronter ces données avec celles qui sont ou seront disponible a différents niveaux (départemental, régional, national et européen)

Et que ces derniers puissent, à leur tour veiller au respect de l'homogénéité et de la fiabilité des données recueillies.

Christian ROSSIGNOL
Chargé de Recherche C.N.R.S.
27 novembre 1997