



HAL
open science

L'évaluation dans le secteur social et médico-social. Evaluation de quoi? Comment? Et pourquoi faire?

Christian Rossignol

► **To cite this version:**

Christian Rossignol. L'évaluation dans le secteur social et médico-social. Evaluation de quoi? Comment? Et pourquoi faire?. Bulletin du CREAM PACA-Corse, 2000, novembre 2000, pp.20-29. hal-00150249

HAL Id: hal-00150249

<https://hal.science/hal-00150249>

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.

CHRISTIAN ROSSIGNOL
Le petit Mévouillon
13790 ROUSSET
Tel & Fax 04 42 29 02 95
Mobile : 06 61 36 05 54
E-mail : Christian.rossignol@lpl.univ-aix.fr

L'ÉVALUATION, DANS LE SECTEUR SOCIAL ET MEDICO-SOCIAL. ÉVALUATION DE QUOI ? COMMENT ? ET POURQUOI FAIRE ?

Bref historique de la naissance d'une problématique de l'évaluation

Jusqu'à la fin des années 60, la recherche et l'évaluation n'ont pas été une préoccupation essentielle dans le secteur professionnel dit de « *l'Enfance inadaptée* ». Chez les professionnels, une part non négligeable de l'activité est restée consacrée au débat idéologique et à la production de discours autojustificatifs que leur sophistication maintenait à distance respectable de tout projet d'une analyse précise de l'empirisme des pratiques effectives.

De nombreuses notions constitutives de la culture professionnelle qui caractérise ce secteur d'activité ont été empruntées à diverses disciplines scientifiques ou prétendues telles – psychologie, sociologie, psychanalyse etc. – Mais elles ont été d'autant plus utilisables et utilisées que leurs liens avec les contextes théoriques dont elles sont issues s'étant relâchés, elles ont pu ainsi mobiliser des réseaux d'associations multiples qui en ont rendu les emplois très souples et particulièrement adaptables aux nécessités du discours politique et à celles de la production de discours autojustificatifs. Elles sont en revanche, – en raison de leur imprécision et des confusions qu'elles engendrent ou permettent –, devenues inutilisables pour clarifier les questions posées par l'existence dans nos sociétés de personnes qualifiées de « *handicapés* », « *inadaptés* », « *déficients* », et les traitements particuliers dont elles sont l'objet.

En 1965, Jean-Marie DOMENACH écrivait déjà :

« Le problème de l'enfance inadaptée est donc à peine abordé et tout laisse craindre qu'il ne devienne plus lourd encore dans les prochaines années. /.../ Le flottement de la terminologie indique non seulement une gêne sociale, mais l'insuffisance des connaissances en un domaine dont la science commence seulement à déchiffrer la complexité. »¹

¹ DOMENACH J.-M. « L'enfance handicapée » in *ESPRIT*, n° spécial 343, novembre 1965

Dix ans plus tard, le Dr. Philip WOOD, chargé par l'Organisation Mondiale de la Santé d'explorer les possibilités d'une « *classification des conséquences de maladie* » dira avoir découvert à cette occasion que « *les difficultés rencontrées ne provenaient pas seulement de la nomenclature mais aussi de la confusion qui régnait au sujet des concepts de base* ».

Dans les années 70, alors que les effectifs des travailleurs sociaux – et corrélativement ceux des personnes prises en charge – ont considérablement augmenté, les contradictions propres au système institutionnel développé depuis la Libération se font plus apparentes et les considérations sur le « *malaise des travailleurs sociaux* » envahissent la littérature professionnelle.

Les interrogations et les critiques deviennent alors plus précises² mais, sous l'effet sidérant de la découverte, la limite qui sépare l'interprétation critique de l'indignation morale ou de la dénonciation sera souvent franchie. Ainsi, alors que, par leur pertinence, les analyses produites contribuent légitimement à s'interroger sur la « haute mission » de prévention et de réintégration de ce secteur, elles produisent aussi des effets opposés à ceux qui auraient pu être recherchés. Elles incitent ce secteur à renforcer son isolement et à se maintenir dans une position défensive de citadelle assiégée. Ce qui se traduit notamment par une fermeture à la recherche externe, par une neutralisation de la recherche interne et par une production accrue de discours autojustificatifs.³

La loi du 30 juin 1975 a fait de l'intégration sociale « *une obligation nationale* » et s'est fixée pour objectif « *l'accès du mineur et de l'adulte handicapés aux institutions ouvertes à l'ensemble de la population et leur maintien dans un cadre ordinaire de travail et de vie* ». Mais elle ne prévoit aucun dispositif d'évaluation.

Les procédures de décisions administratives mises en place à cette occasion se sont plus ou moins inspirées du concept de « rationalisation des choix budgétaires », alors très en vogue au sein des grands corps techniques de l'État. Mais, à défaut d'une analyse sérieuse du fonctionnement du dispositif existant et des pratiques qui y ont cours, elles se révèlent dans ce cas inefficaces. Deux ans plus tard, un rapport de la Cour des comptes constatera que cette loi n'a pas atteint ses objectifs.

De nouvelles orientations seront alors définies par les ministres Jacques BARROT puis Nicole QUESTIAUX, concrétisées notamment par la diffusion des circulaires interministérielles des 29 janvier 1982 et 1983.

Elles partent du constat que « *l'accès des enfants handicapés à l'école ordinaire reste cependant insuffisamment répandu et demeure limité à certains handicaps* » et prévoient notamment le recensement de « *toutes les opérations d'intégration déjà réalisées, en cours ou*

² Cf.; notamment le numéro spécial de la revue *ESPRIT* : *Pourquoi le travail social ?* n° 413 avril-mai 1972. puis, un peu plus tard, l'ouvrage de Michel CHAUVIÈRE *Enfance inadaptée, l'héritage de Vichy*. Paris, Éditions ouvrières 1980.

³ Cf. MOREAU R. « propos sur la recherche en travail social », in *Handicaps et inadaptations*, n° 22, avril-juin 1983. Cf. également, ROSSIGNOL C. Recherche scientifique et travail social, histoire d'une malédiction ou malédiction de l'histoire. In *Handicaps et inadaptations*, n° 36, octobre-décembre 1986.

projetées, pour en assurer le suivi et l'évaluation » ; ces informations devant en outre « contribuer à alimenter la recherche dans le domaine du handicap et de l'intégration. »

Deux ans plus tard, nouveau bilan, nouveau constat d'échec. Il ressort du rapport d'un groupe d'étude présidé par Hubert AUDIGIER, Inspecteur général de l'Éducation nationale, publié fin 1984 par le CTNERHI⁴ qu'il est difficile d'évaluer le nombre d'enfants et d'adolescents ayant pu bénéficier de ces nouvelles orientations en raison notamment « *du caractère aléatoire des sources statistiques* » et « *faute d'une grille standardisée* » utilisable par les différents organismes fournissant des données.

Les auteurs de ce rapport soulignent : « *l'hétérogénéité des pratiques décrites, le caractère aléatoire de certaines expériences, l'absence de fondements identifiés ou identifiables de projets ou de programmes révèlent un impérieux besoin de recherche de critères pouvant guider tous ceux, praticiens ou décideurs, qui ont à inventer des projets ou doivent se prononcer sur le choix de ceux-ci.* »

Ils préconisent également une « *démarche évaluative* » portant sur « *des expériences innovantes toujours menacées par suite de leur position marginale face à des habitudes plus généralisées* ». Ces expériences devant constituer « *un réservoir de matériaux d'expérimentation spontanée sur lequel le regard scientifique devrait désormais se poser* ».

En ce qui concerne la recherche, la conclusion est sans nuance et sans appel : « *Nous ne prétendons nullement avoir réalisé l'investigation rigoureuse qui eût été nécessaire pour affirmer que les travaux français n'existent point /.../ En conclusion nous dirons /.../ que le travail d'analyse concernant la mise en place de l'accueil des enfants en difficulté reste largement ouvert aux bonnes volontés et que le domaine de la recherche paraît totalement inexploré.* »

Quinze ans plus tard, les choses ont peu évolué ; l'ouvrage, dernier en date à notre connaissance et déjà ancien, consacré aux méthodologies d'évaluation de l'insertion sociale des personnes handicapées⁵ indique sur sa quatrième de couverture :

« La loi d'orientation de 1975 pose le principe de l'intégration des personnes handicapées et met en place diverses dispositions en matière d'orientation, de scolarité, d'emploi. Cependant, la réalité est encore bien loin de la volonté du législateur. Les demandes sont nombreuses d'une identification des différents facteurs intervenant dans les processus d'intégration ou d'exclusion des personnes handicapées et de leur évaluation. »

Dans son introduction, nous lisons : « *Il convient en effet d'insister sur les difficultés que rencontre, presque nécessairement, toute tentative d'évaluation rigoureuse dans ce domaine.* » (p. XII)

Les auteurs constatent et s'interrogent : « *Tout le monde est unanime pour déplorer l'absence de données chiffrées fiables sur le handicap. /.../. Quelles raisons invoquer ?* » (p. XIII)

⁴ AUDIGIER H. « L'école et l'accueil des enfants en difficulté » Paris, CTNERHI, Diffusion P.U.F. 1984.

⁵ RAVAUD, J.-F., et FARDEAU, M., (sous la direction de), *Insertion sociale des personnes handicapées : méthodologies d'évaluation*, Paris, CTNERHI - INSERM 1994.

Ils évoqueront donc successivement : des difficultés d'ordre théorique, des difficultés méthodologiques, des problèmes d'accès aux terrains de recherche, les résistances que suscite toute tentative d'évaluation « *externe* » dans ce milieu professionnel. Ces difficultés ne peuvent être niées, et méritaient sans doute d'être rappelées, mais elles ne paraissent pas suffisantes pour expliquer le retard pris dans ce domaine.

L'hypothèse selon laquelle les principaux obstacles au développement de la recherche et de l'évaluation dans ce secteur ont été, et sont encore, plutôt d'ordre politico-administratif et corporatifs que méthodologiques, techniques ou relationnels, me semble mieux fondée.

Nous ne devons pas perdre de vue en effet que l'émergence de cette thématique de l'évaluation dans les années quatre vingt s'est effectuée dans le contexte d'une « *crise de légitimité du secteur public* » dont elle a été en quelque sorte le révélateur.⁶ Pierre MULLER la considère comme caractéristique d'une époque de transition et le débat entre spécialistes de l'action publique⁷ qui accompagne cette évolution illustre les incertitudes quant à l'État et à l'objet de son action.

Au début des années 80, l'État pouvait encore être considéré comme devant être le moteur de changements reconnus comme nécessaires ; il sera ensuite de plus en plus souvent considéré comme un frein à l'innovation. A l'inverse, le modèle de l'entreprise privée, jusque là considéré avec méfiance, se verra progressivement paré de nouvelles vertus et deviendra progressivement une référence. La notion d' « *entreprise sociale* » fait son apparition.

Le modèle français d'élaboration des politiques publiques

Comme l'expose clairement Pierre MULLER⁸, le modèle français d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques a longtemps reposé :

- 1° Sur un État centralisé et la domination des grands Corps de l'État, à travers le contrôle de l'agenda politique.
- 2° Sur une forme spécifique d'organisation fondée sur un « *corporatisme sectoriel* » et sur l'entretien de liens privilégiés entre chaque groupe social et un service de l'État.
- 3° Sur l'absence d'un gouvernement local, avec pour conséquence le fait que l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques est restée largement contrôlée par l'État central.⁹

En cette fin de siècle, ce modèle s'est effondré du fait que :

- 1° La maîtrise de l'inscription de questions nouvelles sur l'agenda politique échappe de plus en plus aux autorités nationales. Dans de nombreux domaines, cette inscription sur

⁶ En 1986, le rapport DELEAU privilégie une approche gestionnaire centrée sur l'optimisation des moyens administratifs et l'accroissement de l'efficacité des services publics.

⁷ Cf. *Politiques et management public*, vol. 11, n° 4, décembre 1993, n° spécial « Droit et management public »

⁸ MULLER P. *Les politiques publiques*. Paris PUF 1990-1994.

⁹ MULLER, P., Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français de politiques publiques, *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2, avril 1992.

l'agenda politique se fait désormais à Bruxelles, et c'est au niveau européen que sont définis les cadres généraux de l'intervention publique.

- 2° La crise de la sectorialité dont parle MULLER est sans doute liée à une prise de conscience de l'inefficacité patente d'une approche sectorisée des problèmes dans des domaines aussi importants que : la lutte contre la pauvreté, l'emploi, la sécurité, l'environnement ou l'urbanisme, l'action sociale et médico-sociale. Elle entraîne une remise en cause de la légitimité des corporatismes sectoriels et un affaiblissement des groupements professionnels. L'idée s'impose désormais qu'il faut trouver des formes d'organisation et d'action prenant en compte l'ensemble des actions menées notamment par les pouvoirs publics.
- 3° Dans ce contexte, et à la faveur de la mise en place de la politique de décentralisation, les assemblées territoriales, les communes en particulier, apparaissent comme un lieu potentiel de remise en cohérence permettant de dépasser les effets pervers des corporatismes sectoriels et l'inefficacité d'un État qui, face aux problèmes à résoudre, se présente le plus souvent, – à travers ses différents services extérieurs –, en ordre dispersé et sans moyens.

L'émergence d'une problématique de l'évaluation

Sous le gouvernement de Michel ROCARD, la problématique de l'évaluation connaît en France une évolution significative avec :

- la mise en place des dispositifs d'évaluation associés aux nouvelles politiques (mise en place du R.M.I., politique de la ville notamment),
- le décret du 22 janvier 1990, qui inscrit l'évaluation au répertoire des missions de l'administration.

Le dispositif mis en place comporte trois éléments rattachés au commissariat au Plan :

- Un « *Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques* », présidé par le Premier ministre et chargé de décider du financement des projets d'évaluation proposés par les ministères ou suggérés par le Conseil d'État, ou la Cour des comptes.
- Un « *Conseil scientifique de l'évaluation* », composé de membres nommés par le Président de la République et chargé de donner un avis – dont la publication est obligatoire – sur les projets et sur les évaluations achevées.
- Un « *Fonds national de développement de l'évaluation* » destiné à financer le dispositif.

L'objet de l'évaluation sera désormais : « *de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus [d'une] politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés* ».

Ce système complexe présenté par le Premier ministre comme « *un outil d'intelligence politique* » et par le Président de la République comme une « *avancée de la démocratie* » a été initialement conçu pour limiter le rôle des grands acteurs administratifs en introduisant un

regard extérieur sur leur action. Mais, comme le souligne MULLER, il convient de se demander si la mise en place de ces procédures sur lesquelles le Parlement et les assemblées élues ont peu de prise ne risquent pas, à terme, de dériver vers une forme de contrôle administratif traditionnel.

L'impact de la construction européenne

L'évaluation se trouve ainsi mise au centre d'une nouvelle représentation, en gestation, du rôle et du fonctionnement de l'État et de ses services. Elle traduit une volonté d'introduire une certaine rationalité « *scientifique* » dans les processus de décision et de permettre aux politiques d'« *évaluer* » les résultats de leur action. Mais sa fonction peut aussi être perçue comme une tentative de reconquête d'un pouvoir et d'une légitimité contestée.¹⁰

Cette évolution accompagne en effet un déplacement des lieux d'élaboration des politiques publiques et la modification des processus de décision. Alors qu'au niveau national s'étaient constitués des groupes d'intérêts puissants – réunissant parfois l'ensemble des organisations concernées par un secteur d'activité – en mesure d'exercer un quasi monopole de la représentation, au niveau européen, a contrario, nous n'assistons pas à la mise en place de formes de représentation corporatistes susceptibles de bénéficier d'un tel monopole¹¹. Il s'y développe a contrario des formes pluralistes de représentation où différents groupes entrent en concurrence pour influencer le processus de décision.

Le mode d'élaboration des directives communautaires diffère de ce que nous connaissions au niveau national. Alors que les administrations nationales tendaient généralement vers un monopole de l'expertise légitime afin d'imposer plus librement leurs normes d'action, – quitte à partager ce monopole avec un milieu professionnel corporatisé et bien encadré –, la Commission européenne recherche cette expertise en multipliant les contacts avec divers partenaires.

Une expertise effectuée en « interne » par un organisme ad hoc dépendant de la Commission serait pratiquement inconcevable car les normes qui en résulteraient seraient rejetées ou ne seraient pas appliquées par les États membres. Pour être efficace, le fonctionnement des institutions européennes doit intégrer, à tous les stades de la décision, un ensemble de partenaires publics et privés, y compris ceux qui seront ensuite chargés de la mise en oeuvre des directives au sein des différents états membres. La reconstitution d'un monopole de l'expertise dans ces domaines, au niveau européen, est donc, en l'état actuel des choses, peu probable.

Au niveau national, cette nouvelle donne perturbe le jeu traditionnel des négociations entre administrations et groupes professionnels. Celles-ci ne peuvent plus se dérouler dans un jargon vernaculaire et les résultats en deviennent moins prévisibles. D'autant que, au contrôle administratif classique, fondé sur la régularité des procédures et sur la conformité aux

¹⁰ En 1989, le rapport VIVERET conçoit l'évaluation comme un moyen de contrôle démocratique de l'administration et propose de distinguer « *l'instance d'évaluation* » (organe politique doté d'une légitimité démocratique) du « *chargé d'évaluation* » doté de l'expertise technique.

¹¹ Cf. MAZEY S. & RICHARDSON J., *Lobbying in the European Community*, Oxford University Press, 1993

dispositions réglementaires, tend à se substituer un contrôle fondé sur une « *évaluation* » de « *l'efficacité* » des actions entreprises et la capacité à atteindre des objectifs définis.

Etablissements et associations se trouveront de ce fait progressivement confrontés à la nécessité de définir leurs objectifs, de faire la preuve de l'efficacité de leur action et de leur capacité à adapter leurs structures et leurs modes de fonctionnement aux contraintes d'une situation évolutive.

Dans ces conditions, la notion d'évaluation dont le contenu est encore mal codifié et sujet à tractations pourrait devenir le concept central d'un projet à définir. Selon la conception qui prévaudra, et les finalités qui lui seront assignées, elle pourrait devenir un outil d'émancipation face à la prévalence des intérêts corporatifs et à la pesanteur des contraintes bureaucratiques ou demeurer un simple outil technique de contrôle administratif.

Concevoir une démarche d'évaluation

Aujourd'hui, qu'ils s'en réjouissent ou le déplorent, les auteurs s'accordent généralement à reconnaître que la plupart des établissements se trouvent, de fait sinon de droit, soumis à « *une obligation de résultats* » ; ils sont invités à apporter la preuve que les personnes qu'ils reçoivent relèvent bien et bénéficient du type de prise en charge qu'ils proposent.

Dans ce contexte, toute démarche évaluative, suscite des réactions diverses. Nous trouvons par exemple chez les professionnels de l'action sociale et médico-sociale :

- ceux chez qui la seule évocation du terme « évaluation » provoque des sueurs froides, des réactions psychosomatiques immaîtrisables.
- ceux qui, au contraire, faisant preuve d'un enthousiasme immodéré et d'une confiance illimitée dans les progrès de la science seront probablement partiellement déçus.
- ceux enfin qui, ayant assez bien compris le caractère inéluctable des choix à opérer et les enjeux que représente une telle démarche, font en sorte de n'être pas les premiers à l'expérimenter.

Du côté des administrations, parfaitement au courant des enjeux, on laisse entendre que l'évaluation constitue bien un objectif mais qu'il serait inconcevable et contraire aux traditions françaises que la maîtrise du dispositif à mettre en place puisse échapper aux organismes de contrôle qui en l'état actuel des choses ne disposent pas des moyens nécessaires pour la mettre en œuvre.

Enfin, à la recherche d'un consensus entre l'administration qui les finance et les contrôle et les institutions qu'ils sont censés représenter, certaines associations et organismes de conseil technique tentent de promouvoir une démarche qui prétendrait évaluer la « *qualité des interventions* » et les moyens mis en œuvre tout en laissant dans l'ombre la question délicate effets et des résultats de ces interventions.

Ceci pour dire que derrière cette diversité de réactions se profilent deux faits essentiels :

1. **Tout d'abord le fait** que le terme « évaluation » renvoie le plus souvent à une notion imprécise au point que chacun peut venir y projeter ses propres représentations, ses propres attentes, ses propres craintes.
2. **Le fait, ensuite**, que les secteurs professionnels concernés ne sont ni homogènes, ni exempts de contradictions. Nous y avons affaire à des agents de statuts différents, qui, dans des fonctions différentes, sont censés contribuer à l'accomplissement d'une mission commune ; mais qui n'ont pas le même point de vue, ne défendent pas les mêmes intérêts, n'ont pas les mêmes priorités.

L'imprécision de la notion d'« évaluation »

Les catégories d'usage du terme | évaluation | sont multiples, les procédures qu'il désigne, les objectifs qu'il connote, restent aujourd'hui peu codifiés.

L'une des raisons de cette relative indétermination réside probablement dans le fait que ce terme a longtemps été utilisé pour désigner une mesure imprécise – « pifométrique » en quelque sorte – s'autorisant quelques libertés par rapport aux règles méthodologiques couramment admises par les scientifiques.¹² Cette imprécision a parfois permis de rendre crédibles des discours politiques ou autojustificatifs en les étayant sur des représentations graphiques et des chiffres dont le nombre de décimales pouvaient faire oublier qu'ils restaient le produit d'une mesure « floue » réalisée avec des méthode d'enquête souvent contestables et dont la marge d'incertitude était impossible à préciser. De telles pratiques ont été notamment rendues possibles par l'absence d'une distinction clairement établie entre contrôle administratif, audit de gestion, « *évaluation qualité* » et évaluation telle que nous la définirons plus loin. Cette dernière n'a pas le caractère ponctuel d'un audit et ne saurait se réduire à la production « *d'indicateurs de performance* ».

Les choses en sont venues au point que des chercheurs sérieux ont pu préconiser l'abandon de l'usage de ce terme dont il serait en effet possible de se passer ; la langue française comportant suffisamment de termes tels que « mesurer », « comparer », « démontrer », « analyser », utilisables pour décrire avec précision ce qu'il s'agit de faire.

Position du problème

Il serait 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, et les personnes directement concernées puissent avoir tous la même idée ou le même projet concernant les mesures à prendre ou les solutions à adopter.

Dans un contexte social encore fortement marqué par une approche sectorisée des problèmes et soumis à l'influence des corporatismes, il convient de faire en sorte que :

¹² Sur ce point, Cf. BEAUFILS B. L'évaluation : pluri et transdisciplinarité in Insertion sociale des personnes handicapées : méthodologies d'évaluation, sous la direction de RAVAUD J.-F. et FARDEAU M. Paris, CTNERHI - INSERM, 1994, p. 33 - 39.

- les nécessaires concertations et négociations entre différents partenaires d'une action commune ne se limitent pas à la confrontation de points de vue reflétant des intérêts différents,
- ces confrontations nécessaires puissent évoluer vers un processus de recherche collective fondé sur un examen contradictoire de l'ensemble des intérêts en présence et sur l'interprétation de résultats d'analyses réalisées sur des données dont la fiabilité pourrait être reconnue par l'ensemble des partenaires,
- l'issue de ces négociations ne soit pas la simple résultante d'un rapport de force entre groupes de pression mais puisse conduire à la définition d'une politique conforme à l'intérêt général et en mesure d'assurer la cohérence d'un ensemble institutionnel hétérogène.

La poursuite de ces objectifs devrait d'abord conduire à reconnaître 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* » est, dans ce cas, dénuée de pertinence. Elle devrait conduire ensuite à montrer que l'évaluation est à concevoir comme un processus d'interprétation, et qu'en tant que telle, elle ne peut faire l'objet d'un monopole.

Pour des raisons que nous exposerons plus loin, la démarche qu'il s'agit de définir comportera nécessairement une phase interne et une ou plusieurs phases externes. A une telle démarche devraient nécessairement être associés 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 personnes directement concernées et dont il convient de recueillir le point de vue par des moyens fiables.
- Les associations gestionnaires d'établissements qui souhaitent conduire une politique associative conforme à des objectifs définis.
- Les décideurs chargés à différents niveaux d'élaborer ou de mettre en œuvre des politiques publiques.
- Les organismes de contrôle.

Dans ce cadre, les procédures traditionnelles en matière de recueil de données ne sont pas utilisables. Elles consistent le plus souvent, à concevoir un questionnaire confié à des enquêteurs ou adressé par courrier aux services concernés. Les données recueillies¹³, seront 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 seront enfin transmis à un conseiller technique chargé de les interpréter ou à une instance d'évaluation qui formulera, in fine, des jugements et des recommandations. Il en résulte que, compte tenu de délais requis par chaque étape, dans les cas les plus favorables, le rapport parvient au

¹³ Les données recueillies par cette méthode, avec des taux de réponse souvent inférieurs à 50% ne sont généralement pas représentatives de la population concernée. Mais ce fait ne semble inquiéter personne.

commanditaire de l'opération environ deux ans après qu'il ait formulé sa question. Il porte sur des données peu nombreuses, souvent peu fiables et non actualisées

Cette façon de procéder pourrait dans certains cas être adaptée au caractère ponctuel d'un audit ou à la superficialité d'un contrôle de gestion ; elle pourrait à la rigueur permettre de procéder a posteriori à un contrôle portant sur l'utilisation de moyens. Mais elle ne convient pas lorsqu'il s'agit d'évaluer des pratiques complexes qui requièrent la collecte de données nombreuses et d'une plus grande précision. Elle est inadaptée à l'étude des parcours ou des trajectoires sociales et inutilisable pour appréhender, en terme de processus, la dynamique d'un système et ses transformations. Ces méthodes fournissent, en quelque sorte, une image fixe et « en différé » là où serait nécessaire un « tableau de bord » composé d'instruments d'enregistrement et de programmes d'analyse de données en temps réel.

Il est à noter également que, dans la tradition française, l'évaluation intervient généralement a posteriori pour décider de l'attribution ou de la reconduction de moyens. Elle est donc le plus souvent le fait des organismes de contrôle. Dans ces conditions, elle est suspectée – parfois à juste titre – de compromission avec divers pouvoirs politiques, administratifs ou économiques. Mais il est de toute façon acquis que, lorsque ceux qui sont chargés d'évaluer et ceux qui disposent de l'information nécessaire se situent dans un rapport stratégique, de méfiance réciproque ou de complicité, la faisabilité de l'opération ou la fiabilité des résultats ne peuvent être garantis.

Une démarche d' « évaluation au service de l'utilisateur » ?

Un rapport d'information du député Pascal TERRASSE du 15 mars 2000, sur la réforme de la loi de 1975, indique que « *Pour élaborer une évaluation au bénéfice de l'utilisateur, les spécificités du secteur médico-social imposent la recherche de pratiques éducatives adaptées* ». Or, qu'est-ce qu'une pratique éducative adaptée ? Il paraît raisonnable de penser que c'est une pratique qui permet d'atteindre les objectifs de « *rééducation* » ou de « *réinsertion sociale* » pour lesquels elle a été mise en œuvre. Il paraît également raisonnable de penser que, déterminer si une pratique est ou non adaptée, devrait être l'objectif et le résultat d'une démarche d'évaluation.

Ce point de vue semble éloigné de celui qui a présidé aux propositions formulées par la DAS en 1997 et mentionnées dans le rapport précité. « *L'évaluation qualité* » soutenue par l'administration repose sur la définition de « *référentiels consensuels de bonne gestion et de bonnes pratiques* » auxquels il conviendrait de comparer le fonctionnement des établissements.

Ce projet, typique des pesanteurs de l'administration, a pour caractéristique de reposer sur un consensus à établir entre une administration et un milieu professionnel corporatisé et encadré. De nombreux professionnels seraient ainsi satisfaits que « *l'évaluation* » ne porte pas sur les résultats de leur action mais sur les moyens mis en œuvre¹⁴ et l'administration de voir cette

¹⁴ La « *démarche qualité* » particulièrement adaptée à la formulation de demande de moyens est à proprement parler une « *évaluation au service des professionnels* ».

évaluation dériver vers une forme traditionnelle de contrôle administratif dans lequel elle se sentirait plus à l'aise que dans l'analyse et l'interprétation de données objectives.

Il convient donc de réaffirmer que :

La définition d'une « bonne » pratique devrait résulter d'une analyse précise de ses effets, reposant sur des données empiriques vérifiables, plutôt que sur un « consensus » guidé par la prise en compte d'intérêts catégoriels.

Il ne peut exister de référentiel de bonnes pratiques valable en tout temps et en tout lieu. L'expérience montre, a contrario, que dans le secteur social et médico-social, les pratiques les plus efficaces sont souvent celles qui avec des moyens légers sont capables de s'adapter précisément à des situations parfois inédites.

Dans le secteur professionnel concerné, un consensus entre gouvernement, administration et organisations catégorielles ne garantit nullement que les objectifs prétendument visés seront atteints. Un tel consensus a souvent été considéré comme un succès politique, même lorsque, comme ce fut le cas en 1975, il se double d'un échec patent dans la réalisation des objectifs visés¹⁵.

Quelques recommandations

La définition d'une véritable démarche d'évaluation se doit de prendre en compte deux faits essentiels. 1°) actuellement ce sont les établissements et services qui disposent des informations ou sont les mieux placés pour rassembler les données nécessaires à l'évaluation, 2°) un système qui déresponsabiliserait les établissements ne pourrait fournir une information solide.

C'est la raison pour laquelle il importe que la première phase de recueil et d'analyse des données puisse se dérouler sous la responsabilité des établissements. C'est à cette condition que ceux-ci pourraient être en mesure de donner à leurs partenaires la possibilité d'exploiter une partie des données recueillies et de les confronter avec des données homogènes disponibles aux niveaux départemental, régional, national, voire européen.

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

La démarche que nous recommandons pour cette première phase vise à faire en sorte que les établissements trouvent un intérêt à – et soient mis en mesure de – recueillir et analyser les principales données les concernant de façon homogène, fiable et responsable.

¹⁵ Cf. à ce sujet : CHAPIREAU, F., « Il y a vingt ans : la loi sur les institutions sociales et médico-sociales » in *L'information psychiatrique*, n°1 janvier 1995. Cf. également ROSSIGNOL, C., *Inadaptation, handicap, invalidation ? Histoire et étude critique des notions, de la terminologie et des pratiques dans le champ professionnel de l'éducation spéciale*. Doctorat d'État, Université Louis Pasteur. Strasbourg. Septembre 1999

Un bon moyen consiste pour cela à faire en sorte que les informations normalement recueillies et traitées dans le fonctionnement quotidien d'un établissement alimentent de façon automatique une base de données propre à chaque établissement.

Il reste alors à concevoir un dispositif de gestion, de conservation, de mise à jour, de traitement et de partage de l'information entre les différents services de l'établissement. Autrement dit à faire en sorte que le recueil, le contrôle, et l'enregistrement de données nécessaires à l'évaluation ne constituent pas une tâche supplémentaire et exceptionnelle imposée au personnel de l'établissement, mais se trouve intégrés à de nouvelles façons de travailler et de gérer l'information qui, progressivement, puissent venir se substituer aux anciennes.

Une telle démarche permettrait de mettre au service du fonctionnement ordinaire d'un établissement la puissance et la fiabilité d'un outil conçu pour la recherche et l'évaluation. Elle permettrait également d'offrir aux équipes de direction et aux responsables d'associations gestionnaires, la possibilité de suivre en temps réel l'évolution de certains paramètres de l'activité des établissements et services – durée, coûts, origines géographiques des personnes prises en charge, trajectoires sociales et institutionnelles de ces personnes etc. –. Il fournirait également au personnel administratif l'opportunité de rationaliser et d'alléger certaines tâches répétitives de gestion et de secrétariat et aux équipes éducatives, la possibilité de disposer d'informations complètes et perdurables, permettant d'assurer un suivi de la mise en œuvre des projets éducatifs individuels.

Enfin et surtout, cette démarche présenterait l'avantage de faire en sorte que l'ensemble des partenaires concernés par la démarche d'évaluation aient un égal intérêt à améliorer la qualité, la pertinence et la fiabilité des données recueillies.

Il reste cependant qu'à ce jour, le développement d'une telle démarche se heurte encore à deux ordres de difficultés :

Dans la hiérarchie des instances nationales – administratives notamment – au sein desquelles sont mises en œuvre les politiques publiques, les critères d'appréciation de l'intérêt des « *usagers directs* » restent très subjectifs et ne sont pas toujours affectés d'un poids déterminant. Enfin, le projet d'une démarche pluraliste et d'un examen contradictoire des intérêts en présence, fondé sur l'interprétation de données dont la fiabilité serait reconnue par l'ensemble des partenaires se heurte encore à l'opposition d'un certain nombre d'acteurs qui n'ont aucun intérêt à soutenir un tel effort de transparence.

Conclusion : L'évaluation comme processus d'interprétation

Une démarche que nous avons conçue, expérimentée et recommandée nous a permis de mettre en évidence le fait que l'évaluation, – particulièrement lorsqu'elle porte sur des pratiques complexes –, ne peut se réduire ni à la production « *d'indicateurs de performances* », ni à la mesure d'un écart entre le fonctionnement d'un établissement et un « *référentiel de bonnes pratiques* ». Une démarche, fondée sur une conception d'origine anglo-saxonne et qui prétendrait pouvoir se baser sur de tels indicateurs pour effectuer une

« *mesure de la qualité du service* », présente peu d'intérêt et relève dans une certaine mesure de l'utopie.

La démarche que nous recommandons repose nécessairement sur le traitement statistique et l'analyse de données empiriques objectivables,¹⁶ mais elle prend en compte le fait qu'un tableau, le résultat d'une analyse statistique ou une représentation graphique – en dépit des effets d'évidence qu'ils sont susceptibles de produire – ne délivrent pas de façon immédiate et univoque une information qui puisse être qualifiée d'évaluation.

L'évaluation, en tant qu'appréciation qualitative d'une situation, est à concevoir comme le processus d'interprétation de tels résultats. Un processus dont les règles et les limites gagneraient à être précisées mais ne pourront qu'être esquissées dans les limites de cet article.¹⁷

Il est rare en effet qu'il y ait une seule interprétation possible d'un résultat d'analyse, mais cela ne signifie pas pour autant que toutes les interprétations soient également recevables. L'évaluation se présente dès lors comme un acte dont la validité repose sur l'existence d'un accord sur un système de description et sur un mode de recueil des données relatives à l'objet sur lequel elle porte. Elle se réfère à des normes. N'importe quelle communauté d'interprètes doit en effet parvenir à un accord – fut-il provisoire et faillible – sur les types d'objets dont elle s'occupe.

Les circonstances historiques qui ont présidé, en France, à la naissance et au développement du secteur professionnel concerné, ont fait que ces conditions ont rarement pu être réunies. Il en résulte que c'est l'adoption d'une démarche et la définition de procédures acceptables par différents acteurs qui devraient, à mon sens, constituer une priorité. Elle importe autant que les interprétations, conclusions, ou recommandations que chacun peut formuler à partir des données et des analyses produites. L'expérience montre en effet que la conception et la mise en œuvre d'une démarche telle que celle que nous avons expérimentée peut avoir des effets importants sur la circulation de l'information, sur l'organisation interne des établissements, ainsi que sur les rapports qui s'établissent entre leurs composantes internes et avec leurs partenaires.

Dans cette perspective, il serait souhaitable que les organismes habilités à exercer un contrôle ou à allouer des moyens gardent la responsabilité politique de définir des critères de répartition des crédits et des équipements. Il importe qu'ils les explicitent ; mais sans prétendre que, de ces critères, nécessairement arbitraires, découlerait « mécaniquement » tel ou tel « modèle » d'évaluation.

¹⁶ Par « donnée objectivable », nous entendons un signe ou un élément textuel sur l'interprétation duquel une communauté d'interprètes s'est accordée, créant de ce fait un signifié « *qui s'il n'est pas objectif est du moins intersubjectif et de toute façon privilégié par rapport à n'importe quelle autre interprétation obtenue sans le consensus de la communauté.* » ECO U., *Les limites de l'interprétation*, Paris Grasset 1992, p. 382.

¹⁷ Le lecteur intéressé pourra se référer notamment aux ouvrages d'Umberto ECO dans lesquels se trouve progressivement analysé et développé un concept d'interprétation inspiré de C.S. PEIRCE. Cf. notamment : *Trattato di semiotica generale*, Bonpiani 1975. *Lector in fabula*, Grasset 1985, *Sémiotique et philosophie du langage*, PUF 1988. *Les limites de l'interprétation*, Grasset 1992.

L'évaluation pourrait dès lors être conçue comme la condition et le résultat d'un échange fondé sur l'interprétation de résultats d'analyses réalisées à partir de données dont la fiabilité serait reconnue.

Il est en effet possible de considérer un corpus de données comme un texte ouvert pouvant donner lieu à de multiples « lectures », mais ceci n'autorise pas pour autant n'importe quelle lecture. Une interprétation paraissant plausible à un moment donné ne sera acceptée que si elle est confirmée – ou du moins si elle n'est pas remise en question – par d'autres données ou par d'autres résultats d'analyses. Une démarche rationnelle repose nécessairement sur une norme logique, un « modus » qui marque les limites de l'interprétation.

La démarche exposée, pas plus que toute autre, ne peut prétendre parvenir à tirer des données rassemblées des informations univoques. Dans l'ensemble des interprétations possibles, il reste le plus souvent impossible de déterminer quelle est « la bonne » ou quelle est « la meilleure ». Il sera en revanche ici plus facile de reconnaître celles qui ne peuvent être retenues et doivent être rejetées.

Christian ROSSIGNOL

Chargé de Recherche C.N.R.S.

Laboratoire « Parole et langage »

Juillet 2000

Références

- AUDIGIER H. « L'école et l'accueil des enfants en difficulté » Paris, CTNERHI, Diffusion P.U.F. 1984.
- ECO U., *Les limites de l'interprétation*, Paris Grasset 1992
- MULLER P., « Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2, avril 1992.
- MULLER P. *Les politiques publiques*. Paris PUF 1990-1994.
- RAVAUD J.-F. et FARDEAU M. (sous la direction de), *Insertion sociale des personnes handicapées : méthodologies d'évaluation*. Paris, CTNERHI - INSERM 1994.
- ROUBAN L., « L'évaluation, nouvel avatar de la rationalisation administrative ? Les limites de l'import-export institutionnel », *Revue française d'administration publique*, n° 66, avril-juin 1993
- ROSSIGNOL C. ET TACHDJIAN J. *L'évaluation dans le secteur professionnel de l'éducation spéciale, considérations générales et exemple d'application pratique*. Rapport de recherche, BEPRIM 1996.
- Revue *Politiques et management public*, vol. 11, n° 4, décembre 1993, n° spécial « Droit et management public »