



Fiches Pratiques

Réflexions sur l'évaluation en travail social

*Éléments en vue de la mise en place
d'une démarche d'évaluation
dans les structures médico-sociales*

par Ali Boukelal / Consultant ACTIF

Préambule

Il faut évaluer. Ces trois petits mots qu'on entend, ici ou là sous forme de recommandation, de suggestion ou d'injonction, interpellent comme on dit aujourd'hui, les travailleurs sociaux. Quelquefois démunis d'outils et de connaissances sur le sujet de l'évaluation, ne trouvant pas toujours matière à mettre en place une réflexion au sein des équipes, certains responsables de structures médico-sociales et gestionnaires de programme semblent se désintéresser de la question. Beaucoup s'interrogent : de quoi s'agit-il, pourquoi, comment et pour quel résultat ?

La réflexion qui suit se propose d'éclairer le lecteur sur les différentes dimensions de la démarche d'évaluation en travail social. Presque sans transition, elle propose dans sa seconde partie un schéma permettant aux responsables d'établissement de mettre en place au sein de leurs équipes une réflexion sur l'évaluation des besoins des usagers et sur les pratiques d'intervention. Le tout sans aucune prétention d'exhaustivité. L'objectif est moins d'apporter un savoir expert et complet (qui n'existe pas en soi) ou une réflexion critique de fond, que de suggérer aux lecteurs une présentation synthétique de ce qui s'écrit, se fait ou se dit à propos de cette discipline somme toute nouvelle dans le champ du travail social en France, comparativement à des pays comme les États-Unis ou le Canada.

Introduction

I. ÉVALUER DITES-VOUS ? MAIS QU'EST-CE QUE L'ÉVALUATION ?

Pour répondre à cette question il est d'autant plus nécessaire de commencer par une définition de l'évaluation que cette notion reçoit de ceux qui l'emploient des acceptions diverses. Cet effort de définition permet, en outre, de dissiper d'emblée de possibles malentendus quant aux finalités de l'évaluation et aux objectifs de ceux qui la recommandent et parfois la prescrivent.

En effet, les années 80 et 90 ont été marquées par la remise en cause des interventions du travail social et que de fois n'avons-nous pas entendu ou lu des propos symptomatiques de cette attente qui prenait parfois les allures d'une incantation : "il faut évaluer". Mais évaluer quoi dites-vous, sur la base de quels critères et comment conduire ces évaluations ?

Dans les années 80, le législateur a introduit l'évaluation de l'action sociale dans les textes⁽¹⁾. Le mouvement de décentralisation confie aux instances locales une mission de planification et de contrôle qui implique une évaluation des établissements intervenant dans le registre de l'action sociale et éducative, fondée sur des critères affichés.

Le financement du social étant pris en charge dans une large mesure par la collectivité, l'évaluation apparaît alors, de plus en plus, sinon comme une exigence morale, du moins comme la contrepartie et le gage d'une meilleure utilisation des moyens qui sont ainsi consentis par la collectivité.

(1) La loi particulière du 06.01.1986 adoptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétence en matière d'aide sociale et de santé est parmi les premiers textes législatifs à avoir introduit la notion sinon l'exigence de l'évaluation en travail social. En effet, dans son article 2, alinéa 2, cette loi fait mention aux critères d'évaluation des actions conduites qui doivent être précisées par le Schéma Départemental. Implicitement, l'article 11.3 aborde les conditions d'habilitation des institutions destinées à recevoir les bénéficiaires de l'aide sociale et évoque "la qualité insuffisante des services sociaux comme motif permettant le retrait de cette habilitation". Pour sa part, la Loi de Décembre 1988 instituant le RMI prévoit l'évaluation de sa politique et la remise d'un rapport d'évaluation au bout de 3 ans. Cette évaluation a eu lieu sur une dizaine de sites ; la Commission Nationale chargée de coordonner et de superviser cette évaluation avait rendu son rapport à l'issue d'un travail de synthèse.

Peu importe l'argumentation plus ou moins rigoureuse apportée en démonstration aux attentes des financeurs, des tutelles ou des instances qui encouragent les travailleurs sociaux à évaluer. L'important est de reconnaître que l'évaluation, plus qu'une mode passagère, constitue bien une nécessité nouvelle pour les travailleurs sociaux. Au demeurant, les travailleurs sociaux d'aujourd'hui semblent eux-mêmes de plus en plus intégrer l'idée, sinon la nécessité d'une évaluation outil de travail et de gestion.

II. UN ESSAI DE DÉFINITION

Évaluer, (du latin "*valere*", être bien portant), signifie porter un jugement sur la valeur, le prix de quelque chose. Évaluer c'est aussi mesurer un écart ou une grandeur globale, par jugement, estimation ou appréciation. Dans une acception large, l'évaluation se définit comme un "*jugement porté sur quelque chose par référence à sa valeur supposée ou réelle*".

Sans entrer dans les nuances théoriques qui sont suggérées ici ou là dans les différentes définitions, et ramenée au registre de l'action sociale et/ou médico-sociale, l'évaluation est l'application de méthodes usuelles en recherche en sciences sociales à l'examen d'une série de questions :

- telle action sociale ou médico-sociale a-t-elle atteint les objectifs qui lui étaient assignés ?
- Y a-t-il eu adéquation entre les objectifs et les réalisations concrètes ?
- Aurait-on pu obtenir de meilleurs résultats ou au moins tout aussi bons avec des moyens différents et moins coûteux ?
- Les outils, les supports utilisés ont-ils contribué à la réalisation des objectifs ; dans quelle mesure ils y ont contribué ?

Pour répondre à ces questions qui ne sont pas exhaustives, mais fort opportunes, on ne possède pas de méthodologie explicite et modélisable. Chaque action, de la plus simple à la plus compliquée, met en cause une multiplicité de variables que le meilleur des méthodologistes n'est pas en mesure de maîtriser dans leur totalité.

Tout cela pour dire, qu'au delà des certitudes que l'on voit affichées, ici ou là, sur la nécessité ou les bienfaits de l'évaluation, force est de reconnaître qu'en termes méthodologiques, l'évaluation repose sur des procédures de quantification de type approximatif, qui plus est, s'appliquent à des phénomènes difficiles à cerner.

En outre, l'évaluation n'est une science, ni même une procédure standardisée. Certains se plaisent à souligner que, tout au plus, cette démarche de l'évaluation est-elle une prise de conscience et une tentative de critique objectivante vis-à-vis de sa propre action.

En réalité, sous le terme évaluation, on regroupe un ensemble de pratiques qui peuvent osciller entre deux extrêmes : d'un côté un jugement immédiat basé sur une intuition avec l'arbitraire qui peut s'y attacher, de l'autre, des procédures plus ou moins sophistiquées qui, pour avoir été mises à l'épreuve dans certains programmes d'évaluation, ont montré leurs limites, notamment par "*l'illusion scientifique*" qu'elles pouvaient procurer.

Le propos n'est pas tant de rechercher le juste milieu entre ces deux options que de considérer que l'évaluation en travail social est une démarche qui est toujours en devenir, qui se construit en même temps que s'élaborent les outils qu'elle utilise, suivant des procédures fiables et rigoureuses qui peuvent emprunter leurs marques à différentes disciplines, mais qui permettent d'apprécier l'efficacité d'une action.

Deux définitions nous permettent de toucher de plus près cette démarche dans le travail social ou plus généralement au sein des politiques publiques. L'évaluation, selon le Manuel de la Cour des Comptes, est une "*appréciation portée sur l'efficacité d'une politique ou d'une action publique à la suite de la recherche, scientifiquement exigeante, de leurs effets réels, au regard des objectifs affichés ou implicites, et des moyens mis en œuvre*".

Pour sa part, le Conseil scientifique de l'évaluation présente l'évaluation comme "*l'activité de rassemblement, d'analyse et d'interprétation de l'information concernant la mise en œuvre et l'impact de mesures visant à agir sur une situation sociale ainsi que la préparation de mesures nouvelles.*"

Si l'on retient ces deux définitions, et sans préjuger des nuances théoriques ou pratiques qu'on peut y introduire, notamment parce que toute démarche d'évaluation est d'abord fonction de la commande, des outils méthodologiques mis en œuvre et de la pédagogie qui les accompagne, il est possible de dire qu'évaluer c'est :

- s'efforcer d'apprécier l'efficacité d'une action et de mesurer ses effets et son adéquation à l'objet auquel elle se destine ;
- utiliser des procédures fiables permettant de rassembler, d'interpréter et d'exploiter les résultats de la recherche ;
- dégager des conclusions qui permettent d'apprécier les effets de l'action, sa performance et son efficacité compte tenu des objectifs initiaux, des moyens mis en œuvre et des facteurs d'environnement pertinents ;

- disposer d'éléments permettant éventuellement d'ajuster l'action et préparer des mesures ou des actions nouvelles ;
- s'efforcer d'interpréter les résultats et les processus qui ont permis leur réalisation ou leur non réalisation, sans préjuger de la valeur ou de la compétence intrinsèques des agents qui conduisent l'action.

Nous avons conscience que poser le cadre de l'évaluation par la seule tentative de définition n'est pas suffisant pour emporter l'adhésion des travailleurs sociaux et médico-sociaux.

Les plus sceptiques continueront à la lecture de ces définitions à opposer le caractère trop général et trop éloigné de cette démarche de leurs réalités et continueront à douter de l'intérêt de l'évaluation dans leurs structures. C'est que l'évaluation s'applique à un champ trop vaste pour espérer qu'elle soit porteuse d'une réponse adaptée à toutes les situations.

Elle rend ainsi nécessaire des différenciations multiples au niveau de l'objet qu'elle interroge et évalue, au niveau des démarches qu'elle met en place, au niveau des outils qu'elle utilise et au niveau des finalités qu'elle poursuit.

La première partie de ce travail a précisément pour objectif de clarifier ces différents aspects de la démarche d'évaluation.

Dans la seconde partie, nous proposerons une démarche d'évaluation appliquée aux établissements médico-sociaux accueillant des personnes déficientes et/ou marginalisées.

Première Partie

Évaluer, oui, mais c'est quoi au juste ?

I. LES CONCEPTIONS

1. Les paradigmes méthodologiques de l'évaluation

L'analyse des différentes conceptions de l'évaluation montre que celle-ci peut s'effectuer au sein de deux cadres méthodologiques distincts. Le premier renvoie au paradigme "expérimental/rationnel", le second au paradigme "systémique/pluraliste".

Pour les tenants du paradigme expérimental/rationnel, il est possible d'adopter une démarche analytique qui postule l'existence d'une **rationalité parfaite des décideurs**. Les effets de la décision sont faciles à repérer par l'évaluateur ; la réalité sociale étant, dans cet ordre des choses, comme la réalité physique, décomposable et quantifiable, et régie par un déterminisme strict. D'où le recours à des techniques qui, comme le calcul économique et l'expérimentation, permettent à l'évaluateur de juger, de façon neutre et objective, les effets d'une action ou d'un projet d'intervention sociale ou médico-sociale.

C'est précisément cette démarche qui, sous l'influence de certaines théories américaines, a guidé les premières évaluations du début du siècle et a inspiré dans les années 60 et 70 les tentatives de rationalisation et de modernisation de la gestion publique à l'image du Planning Programming Budgeting System aux États-Unis et de la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) en France. Au demeurant, ce modèle d'évaluation a montré ses limites, il a peu à peu été abandonné sous l'influence de nombreux théoriciens de l'action sociale qui soutiennent que le processus de décision public est très complexe. Ils considèrent, en outre, que ce système s'apparente à un processus tourbillonnaire où les enjeux, les objectifs et les moyens de l'action sont redéfinis sans cesse et aboutit plus à un *modus vivendi* qu'à des choix rationnels.

A partir de là, la vision de l'évaluation va s'en trouver modifiée : on observe le retour du "politique" dans l'évaluation après avoir été "évincé" par la démarche expérimentale et les tentatives de rationalisation⁽²⁾. Désormais, l'évaluation s'ins-

(2) P. Viveret : "L'évaluation des politiques et des actions publiques", Rapport au Premier Ministre, 1989, La Documentation Française.

crit dans des relations entre les différents acteurs ; elle est le siège d'enjeux de pouvoir et il est pour le moins rare qu'elle suscite un accord ou un consensus quant à son opportunité, ses finalités et ses modalités de mise en œuvre. L'évaluation est multiple ; il y a autant d'évaluations possibles que de systèmes de valeurs, de points de vue d'acteurs⁽³⁾. Le paradigme systémique/pluraliste prend tout son sens, non sans induire quelques difficultés dont on mesure encore aujourd'hui le poids : la démarche d'évaluation devient un art difficile, l'évaluateur se devant d'être à la fois "maïeuticien, médiateur et méthodologue"⁽⁴⁾.

2. Les différentes générations de l'évaluation

Quand on parle de générations de l'évaluation, il faut avoir présent à l'esprit le fait que celles-ci ne correspondent pas à une succession d'âges où le niveau élimine obligatoirement ancien. Certaines publications évoquent quatre stades qui ont marqué le développement de l'évaluation⁽⁵⁾.

2.1. La première génération : la sélection

Cette évaluation se traduit par la volonté de mesure qui va aboutir à la sélection. L'évaluateur est le technicien des épreuves et des tests. Les tests de mémoire, d'intelligence et d'aptitudes qui verront le jour sous l'influence du développement de la psychologie scientifique et quantitative en Europe ont connu un essor remarquable aux États-Unis, durant la première moitié du 20^e Siècle. L'admission et la graduation des étudiants sont encore aujourd'hui conditionnées par la réussite à ces tests, et de nos jours encore, le mot "mesure" et "évaluation" font bon ménage dans des programmes d'éducation. Dans cette première génération, l'évaluateur est le technicien qui, dans l'ombre, produit les outils de la sélection qui sont appliqués par d'autres. L'utilisateur n'est qu'un objet de l'évaluation, sans aucun moyen de contrôler le processus d'évaluation.

2.2. La deuxième génération : l'efficacité

Cette génération marque la naissance de l'évaluation de programme. Cette évaluation s'intéresse au programme qui est analysé et décrit au regard des objectifs qu'il s'est fixé. L'évaluateur décrit les forces et les faiblesses, apprécie l'efficacité dans les

(3) J.P. Nioche : "De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques", *Revue Française de Sciences Politiques*, Vol. 32, N°1, Février 1982, pp.32.61.

(4) E. Monnier : "Évaluation de l'action des pouvoirs publics. Du projet au bilan", *Paris Economica*, 1987.

(5) D. Allard : "Pourquoi une quatrième génération de l'évaluation ?", *Réflexions épistémologiques sur les modèles d'évaluation du programme. Département de Santé communautaire, Hôpital du Sacré-Coeur de Montréal*. 1991.

réalisations du programme, mais sans s'interroger toutefois sur la pertinence des objectifs. En outre, l'essence du programme, les objectifs pédagogiques et leur conception, restent en dehors du champ de l'évaluation et sont définis par des experts associés principalement aux dirigeants maintenus en dehors de la critique évaluative.

2.3. La troisième génération : la performance

Cette génération trouverait ses origines aux États-Unis. Certains chercheurs considèrent qu'elle a été mise en place pour parfaire la démarche évaluative fondée sur l'analyse de l'attente des objectifs qui a prévalu dans la deuxième génération.

Le modèle expérimental qui l'inspire suggère la production de démarches évaluatives fondées sur deux matrices ou deux visages de l'évaluation : une matrice de description et une matrice de jugement. L'évaluateur est dans la position d'un expert pour juger d'un programme ; le statut d'expert fait le juge et l'évaluateur. Il associe recherche et jugement à son expertise. Cette génération a eu notamment pour conséquence de consolider la profession de l'évaluateur. Mais cette consolidation a tôt fait de faire apparaître les difficultés de survivre au déclin du modèle expérimental et par ailleurs à la pratique d'une évaluation aux enjeux multiples. C'est pourquoi, certains évaluateurs ont passé le cap de l'expertise, passant de la science du chercheur au consensus des acteurs, posant ainsi les bases d'une quatrième génération de l'évaluation.

2.4. La quatrième génération

Cette génération s'est développée notamment à partir du relatif déclin du modèle expérimental et le souci de rompre avec l'idée que l'évaluateur/expert constituait la panacée.

L'évaluateur est dans cette situation agent de négociation entre *“les vérités multiples des différents groupes d'intérêts”*. Cette acception enseigne de tenir compte du pluralisme des valeurs par rapport à tous les objets de l'évaluation. Elle intègre l'idée fondamentale suivant laquelle non seulement la réalité est multiple, mais elle est de surcroît construite. Le processus d'évaluation concentre et stimule la participation des groupes d'intérêt dans la création et l'extension de cette réalité.

L'évaluateur lui-même participe à cette construction. Il joue un rôle de synthèse et d'enseignement dans la construction mutuelle des réalités et dans leur diffusion.

II. LES CARACTÉRISTIQUES D'UNE DÉMARCHE D'ÉVALUATION

Quatre principales caractéristiques sont généralement citées : l'identification, la mesure, la confrontation et l'explication.

1. Évaluer c'est identifier

L'évaluation se fonde d'abord sur une identification précise du système à évaluer. Cette identification porte sur l'objet de l'évaluation, les objectifs de l'action ou de la politique à évaluer et les facteurs d'environnement pertinents.

L'identification de l'objet à évaluer nécessite le bornage des champs étudiés, la discrimination entre les objectifs finaux qualifiés de généraux et les objectifs intermédiaires ou opérationnels qui sont traduisibles en indicateurs chiffrés. L'analyse des facteurs d'environnement pertinents oblige à l'identification de tous les effets de système qui interfèrent dans la réalisation de l'objet évalué.

Enfin, notons, qu'une bonne évaluation est celle qui ne fait pas l'économie de l'historique, autrement dit celle qui s'oblige à intégrer ce que certains théoriciens de l'évaluation aux États-Unis appellent "*la narrative story*" de l'action ; ceci afin d'éviter à la démarche d'évaluation une vision par trop mécaniste.

2. Évaluer, c'est mesurer

La volonté de mesure est aussi importante à considérer. C'est cette volonté qui permet à l'évaluation de se détacher de son caractère qualitatif et lui permet de produire des indicateurs permettant d'apprécier l'ordre de grandeur des effets propres.

3. Évaluer, c'est confronter

La confrontation est une caractéristique importante. Car, parler des effets d'une action ou d'une politique revient à répondre à la question : "*que se serait-il passé si l'action ou la politique évaluée n'avait pas été mise en œuvre ?*". Il revient donc à l'évaluateur de confronter l'objet et ses effets observés avant leur mise en œuvre à un autre état sans la politique et sans l'action qu'elle sous-tend. C'est cette caractéristique qui rapproche méthodologiquement la démarche d'évaluation de la démarche expérimentale.

4. Évaluer, c'est expliquer

Enfin, le dernier attribut de l'évaluation renvoie à la recherche des effets observés. Cette recherche répond à des interrogations de causalité tendant à trouver des liens de cause à effet entre les résultats réalisés et la politique ou les procédures mises en place.

III. LES DIFFÉRENTES TECHNIQUES VOISINES DE L'ÉVALUATION

Il y a lieu de ne pas confondre l'évaluation en travail social avec un certain nombre de procédures qui s'y apparentent.

1. L'audit

L'audit est en soi une démarche qui permet la production d'un jugement aux conséquences parfois importantes sur l'institution médico-sociale. Mais il faut souligner qu'à la différence de l'évaluation, l'audit porte généralement sur le fonctionnement d'un service ou d'une structure : on *"audite une structure"*, on *"évalue une action ou un programme"*. Dans le milieu associatif, on distingue généralement l'audit organisationnel qui est prescrit lorsqu'il y a de fortes présomptions de dysfonctionnement, et l'audit stratégique dont l'objectif est d'aider le commanditaire ou l'association gestionnaire à connaître les forces et les faiblesses de l'établissement qu'elle gère, à apprécier les facteurs d'environnement et se à projeter efficacement dans l'avenir.

2. Le bilan

Le bilan a pour but de mesurer les résultats observés et les écarts éventuels entre objectifs atteints et objectifs affichés. L'évaluation peut se fonder sur des bilans, mais elle va au delà en expliquant le processus par lequel les performances ont été produites.

3. L'enquête

L'enquête est souvent ponctuelle et répond à une question précise. Tout comme l'audit, elle peut fournir des éléments utiles à la conduite d'une évaluation.

4. Le contrôle ou l'analyse de gestion

Le contrôle de gestion est un recueil de constats ou d'observations assortis de jugements à caractère intuitif sur les résultats ou les objectifs d'une action, d'une politique ou d'un programme. Le contrôle de gestion, et le suivi auquel ils donnent lieu, sont généralement indispensables au pilotage de l'action. Il sont souvent un préalable à l'évaluation car ils constituent une source d'informations importantes pour identifier les problèmes nécessitant une évaluation.

Les liens entre les deux démarches sont d'ailleurs fréquemment évoqués ; les deux constituent des outils ex-post. Mais elles diffèrent par leur finalités et leurs techniques : l'évaluation s'intéresse à l'action et à la politique qui la sous-tend, le contrôle de gestion s'intéresse à une organisation. A la différence de l'évaluation dont les outils restent une construction négociée entre plusieurs parties, le contrôle de gestion est normatif, c'est-à-dire qu'il a pour objet de vérifier si l'organisation donne des résultats conformes aux objectifs.

5. L'étude ou la recherche

Les études et les recherches concernent certains aspects d'une politique ou d'un programme à partir d'un questionnement qui peut ne pas être en rapport direct avec les préoccupations des acteurs et des décideurs. Ce questionnement peut ne reposer sur aucune problématique préalablement définie. Cependant, l'évaluation repose sur les acquis préalables de la recherche ou de l'étude.

6. Le contrôle de régularité ou administratifs

Le contrôle de régularité a pour objectif de vérifier la conformité de l'action aux directives ou à la réglementation de base, il est censé apprécier les écarts à la norme.

7. L'aide à la décision

L'aide à la décision est une démarche qui peut s'apparenter à l'évaluation.. Mais, en réalité, si ces deux démarches présentent des similitudes, elle diffèrent fondamentalement par l'objectif. En effet, l'évaluation opère généralement un retour en arrière, tandis que l'aide à la décision est tournée vers la production de connaissances utiles à l'action et de propositions d'action future. Elle a une dimension prospective.

IV. LES DIFFÉRENTS TEMPS DE L'ÉVALUATION, LES MODALITÉS ET LES PARAMÈTRES IMPORTANTS

1. Les temps de l'évaluation

On distingue trois temps dans l'évaluation.

- **L'évaluation ex-ante** est pratiquée lorsque le gestionnaire ou le responsable d'un projet recherche des éléments d'information susceptibles d'aider dans sa décision. En règle générale, cette évaluation est pensée pour servir aux évaluations futures, à travers les différents indicateurs qu'elle aura interrogé ou défini. L'exercice consiste, en réalité, à réaliser une sorte de photographie de la situation avant la mesure qui sera mise en place ; ceci permettant de mesurer les écarts à l'issue de la mise en œuvre de l'action souhaitée.
- **L'évaluation concomitante** consiste à fournir aux responsables de service, d'établissement, d'association gestionnaire ou aux financeurs de programmes, des éléments d'information permettant une meilleure réflexion sur les conditions de la mise en œuvre, les problèmes éventuels et le degré de réalisation des objectifs.
- **L'évaluation ex-post** consiste en une évaluation globale de l'impact de l'intervention sociale ou de l'action médico-sociale.

Concernant l'évaluation ex-post, on repère trois grandes phases :

1. en règle générale, cette évaluation débute par une **première phase** par laquelle on **identifie les actions déjà réalisées** de manière à faciliter l'élaboration d'indicateurs pertinents. On retient traditionnellement deux critères : le premier concerne l'efficacité d'un dispositif qui mesure le degré de réalisation quantitatif et qualitatif des objectifs, ainsi que le niveau de réalisation de programmes. Le second critère s'intéresse à l'efficience et a pour objectif de préjuger de la plus ou moins bonne utilisation des ressources allouées au programme ou au projet ; ceci dans une perspective d'analyse du rapport coût/avantage. L'objectif final de cette phase est de favoriser le repérage des démarches et leur modélisation éventuelle ;
2. lors de la **seconde phase**, on s'intéresse à la **mise en œuvre effective des actions** qui doivent être réalisées. On est dans une démarche de préparation de la mesure, d'étude des méthodes et des moyens de déroulement de l'action et de son suivi, de définition des tenants et des aboutissants de l'action : contenu, objectifs, choix des usagers ou des publics cible etc.

3. lors de la **troisième phase**, il est possible aussi **d'analyser les effets directement observables sur les usagers**. Mais pour que l'appréciation soit complète, il importe d'étudier en même temps les changements qui se sont produits dans l'environnement socio-économique et le contexte institutionnel. Pour ce faire, on mesure les écarts entre la phase d'établissement des objectifs et les réalités correspondant à la mise en œuvre du projet, de l'action ou du programme.

2. La mise en œuvre de la démarche d'évaluation

La mise en œuvre de la démarche d'évaluation est conditionnée par plusieurs facteurs. Parmi eux celui qui se traduit par la nature des questions posées : des questions tendant à établir le lien de cause à effet, des questions portant sur la mise en œuvre de la politique ou de l'action évaluée, des questions portant sur les effets spécifiques et des questions relatives à la validité externe de l'évaluation et de ses conclusions. Une autre série de facteurs implique la réflexion sur les contraintes et les limites de la démarche d'évaluation. Cette série de questions implique la réflexion sur les informations disponibles, le coût de l'évaluation, ses délais de réalisation et son insertion administrative. L'évaluateur doit, en outre, procéder au choix d'un plan de travail et faire valider sa démarche méthodologique auprès des commanditaires de l'évaluation et de leurs partenaires.

3. Les paramètres importants de l'évaluation

L'évaluation a pour objet de déterminer la valeur d'un produit social, c'est-à-dire l'effet ou l'impact d'un projet ou d'une intervention sociale. Pour la même action, les résultats peuvent être considérés sous des angles différents selon la demande du commanditaire et selon la méthode utilisée. La démarche d'évaluation concerne, en outre, plusieurs parties.

3.1. Le commanditaire

C'est souvent l'institution ou le niveau de décision qui la représente qui demande et qui bénéficie de l'évaluation. Différents niveaux de décision peuvent en être demandeurs : les politiques, les administrateurs de service, les élus locaux et les gestionnaires de programme.

Les commanditaires auront à cœur d'éliminer les gaspillages des ressources, mais cela suppose un jugement quantitatif et qualitatif sur l'utilisation de ces ressources. L'évaluateur doit permettre d'éclairer les choix dans l'attribution des ressources, en aucun cas, l'évaluation ne doit justifier à posteriori un choix budgétaire déjà exprimé. Gérer le social, c'est toujours peu ou prou gérer des moyens qui ne sont pas extensibles à souhait. Mais encore faut-il que les choix répondent à l'intérêt du

plus grand nombre et non à des motifs plus ou moins de personnes et contraire à cet intérêt. L'évaluation ne peut valablement être conduite sans un objectif clairement fixé par les commanditaires. Mais il peut arriver que cet objectif ne coïncide pas avec celui des institutions évaluées. La cohérence est donc une condition de la pertinence de l'évaluation.

3.2. L'objet de l'évaluation

Cet objet est représenté par le produit social. L'objectif de l'évaluation est donc de déterminer le produit, l'effet et l'impact de l'action sociale et des interventions sociales communautaires.

3.4. Les publics

On peut les définir rapidement comme les usagers et leurs familles. Ils attendent des performances de l'institution à laquelle ils ont affaire. Il est légitime d'évaluer les prestations fournies en fonction de leur degré de satisfaction. Reste l'essentiel : on ne peut évaluer qu'en fonction d'un objectif. Les objectifs sont-ils toujours clairs, peuvent-ils l'être ? Ne sont-ils pas nécessairement complexes dans la mesure où, selon beaucoup de travailleurs sociaux, le service social n'est pas un produit quelconque et l'utilisateur un client classique qui échangerait de l'argent contre ce produit. S'agit-il d'évaluer le bien-être de l'utilisateur, ses progrès par rapport à un diagnostic de départ, ou son intégration sociale qui constitue la finalité de quantité de programmes d'intervention médico-sociale ?

Du point de vue du statut de l'utilisateur du service social, se posent d'autres questions : peut-on assimiler l'enfant, la personne handicapée, la personne âgée, un allocataire du RMI à un client. Une forte tendance dans ce sens se développe dans le cadre de la démarche entrepreneuriale qui semble à bien des égards correspondre à la demande de la collectivité. Les établissements de retraite, les structures d'accueil et de prise en charge de personnes handicapées ou marginalisées sont jugés du point de vue de la qualité de leurs services au moyen de méthodes qui, comme la méthode PASS, placent l'utilisateur au centre de la démarche d'évaluation dans la mesure où les critères d'évaluation ramènent les appréciations de la qualité aux normes optimales de la qualité du service rendu aux usagers.

3.5. Les intervenants et leur institution

Les travailleurs sociaux sont-ils en question lorsqu'on parle d'évaluation de leurs pratiques et de leur travail ? Aujourd'hui, encore, le travailleur social vit mal l'évaluation de son travail précisément parce que l'évaluation est certes un outil de gestion mais aussi un levier de remise en cause. Qui plus est, elle intervient dans un domaine "mou", rebelle selon beaucoup d'intervenants à une démarche de quantification ou d'évaluation objectivante.

3.6. Les évaluateurs

Ce sont les personnes qui élaborent la démarche d'évaluation et la conduisent pour répondre à la demande des commanditaires. Au delà des considérations qui entrent en ligne de compte dans le choix de ces personnes, trois questions méritent d'être posées : l'évaluation est-elle conduite par un personnel spécialisé, en association avec les intervenants des institutions évaluées ? Est-elle réalisée en "intra" par les personnes elles-mêmes (auto-évaluation) ? Ou est-elle réalisée par des spécialistes totalement étrangers au système et à l'action évaluée ?

4. La méthode

S'il n'existe pas de méthode universelle satisfaisante, et si chaque démarche doit elle-même construire sa propre méthodologie, le choix de cette dernière doit être fait dans une double perspective : celle d'un modèle idéal qui présente de sérieux gages de fiabilité méthodologique et celle d'une nécessaire adaptation à l'objet évalué. La deuxième partie de ce travail présente sommairement quelques méthodes.

Deuxième partie

L'évaluation dans les structures médico-sociales

Un schéma général, ou comment et sur quelle base mettre en place une démarche d'évaluation ?

La mise en place d'une démarche d'évaluation suppose la création d'un cadre à travers lequel les équipes seront mises en situation de produire des outils d'évaluation. Ces outils ne sont possibles à élaborer qu'à partir du moment où ils reposent sur un consensus d'équipe et sur une base commune. Il est donc souhaitable que soient interrogés les éléments au regard desquels les acteurs se déterminent, avant de se lancer dans la mise en place d'outils d'évaluation.

En règle générale, deux éléments structurent les interventions : il y a d'une part l'utilisateur qui est au centre des dispositifs et, d'autre part, le cadre institutionnel qui permet d'organiser la réponse. Interroger ces deux éléments revient pour les équipes à réaliser une sorte d'auto-évaluation des besoins des usagers, de leurs pratiques et de leur système de service. Cette démarche peut être réalisée avec ou sans la participation d'un intervenant extérieur.

Cette réflexion au niveau des équipes a pour objectif de réaliser un état des lieux de l'existant permettant de construire des outils d'évaluation. Mais parce que les structures médico-sociales sont toutes inscrites dans une démarche de développement, il importe que le diagnostic qui sera élaboré soit prospectif et intègre la réflexion sur les éléments qui sont de nature à accompagner cette stratégie de développement et à la favoriser. Les équipes seraient bien inspirées d'interroger, au-delà des besoins des usagers qu'elles prennent en charge et de la qualité de leurs réponses, les facteurs d'environnement pertinents, le contexte socio-économique, institutionnel, le profil des publics etc.

Ces réflexions impliquent un travail prospectif sur les fondements des actions actuelles et futures promues dans les structures médico-sociales. Dans l'idéal, ce travail doit permettre aux équipes d'échanger, dans un cadre approprié, sur les besoins des usagers et sur les pratiques professionnelles d'intervention et sur les fondements théoriques, idéologiques, éthiques et praxéologiques qui les structurent.

Ce travail devra permettre aux équipes de :

- faire le point sur les pratiques éducatives à l'œuvre dans les projets qui ont vu le jour sous l'impulsion de l'association gestionnaire, les logiques qui président à leur élaboration et à leur réalisation concrète ;
- s'interroger sur les besoins actuels et sur l'évolution de l'environnement social et familial, réaliser une analyse prospective des besoins du secteur compte tenu des évolutions attendues ou à venir ;
- apprécier le partenariat entre les différents acteurs concernés par la mise en œuvre des mesures éducatives ;
- organiser la réflexion sur les réponses qu'il conviendrait d'apporter aux besoins repérés et à venir, compte tenu des différents paramètres qui sont susceptibles d'entrer en ligne de compte dans l'organisation de la réponse ;
- réfléchir en interne sur les déterminants et sur les éléments constitutifs de la "culture institutionnelle" et sur les différents paramètres qui caractérisent ou structurent les pratiques d'intervention ;
- interroger les outils d'évaluation et promouvoir une réflexion sur leur adaptation au secteur de la prise en charge.

Cette réflexion à visée formative se décline en deux démarches principales.

La première démarche consiste à :

- asseoir un consensus sur l'état de l'existant ;
- favoriser une lecture univoque des référentiels et des éléments constitutifs des projets en cours de réalisation et à venir dans chacune des structures ;
- préjuger de la pertinence et de l'adéquation des actions/activités en cours, au regard des objectifs affichés ou implicites et compte tenu de la réalité des fonctionnements dans les structures concernées.

Il s'agit là d'une démarche d'auto-évaluation sur les activités, les fonctionnements et les logiques qui les sous-tendent au regard des moyens engagés (compte tenu des objectifs), des caractéristiques des publics et de l'évolution de leurs besoins ainsi que des facteurs d'environnement pertinents.

Cette démarche permettra, "in fine", de produire un bilan de l'existant et une connaissance consensuelle et partagée sur les actions, les logiques qui les sous-tendent et leur adéquation aux besoins avérés ou supposés.

Cette démarche serait encore mieux conduite si elle s'accompagnait de l'analyse d'un certain nombre de descripteurs réalisés par des méthodologistes et par des équipes d'intervenants dans le domaine de la prise en charge en institution.

L'objectif est d'amener les équipes à "*auto-évaluer*" leurs pratiques. Il s'agit d'une forme d'évaluation dynamique qui ne débouche pas sur un jugement, mais sur la confrontation d'idées entre les différents intervenants et la recherche de consensus. Ce faisant, il s'agit, aussi, de former et de préparer les personnels en formation à la mise en place de démarches évaluatives et de construction d'outils d'évaluation appropriés dans les structures qu'ils animent.

La personne qui supervisera cette démarche aura à cœur d'apporter aux équipes le recul nécessaire et l'outillage méthodologique qui sous-tendra leur réflexion. Il lui reviendra de :

- faire travailler ensemble les membres des équipes éducatives et éventuellement de l'équipe de direction,
- faire émerger des consensus sur tel ou tel aspect de la prise en charge,
- d'animer un débat sur les différentes séquences de la "*prise en charge*", l'analyse des besoins des usagers, l'organisation de la réponse, et l'auto-évaluation de l'adéquation et de l'impact des actions mises en œuvre.

La deuxième démarche consiste à aider les personnels à s'inscrire dans une perspective de réponse et d'élaboration proprement dite de programmes d'action et/ou d'outils d'évaluation susceptibles d'aider les équipes à mieux gérer l'action et à préjuger de l'adéquation de la réponses aux besoins des usagers.

Cette démarche se réfère au bilan réalisé lors de la première partie de la réflexion et repose sur la méthodologie de projet utilisée dans les établissements accueillant des personnes ayant le même profil.

Le travail qui en découle doit permettre d'initier les membres des équipes éducatives à la construction concrète de projets d'action et d'outils d'évaluation.

La pédagogie de la démarche

La démarche est éminemment participative, son objectif n'est pas tant de suggérer aux équipes de rechercher des recettes prêtes à l'emploi, que de tenter de construire, avec les équipes, un cadre d'échanges et de débat autour des besoins actuels et à venir des usagers, des pratiques d'intervention, des interactions entre les différents porteurs de projets d'action, des relations avec les familles, des relations avec les partenaires, de l'éthique des interventions etc.

Elle vise à susciter la réflexion, la plus large possible, sur :

- les fondements et les déterminants de la culture institutionnelle et sur les pratiques professionnelles en vigueur, les objectifs de la structure d'accueil et ses référentiels théoriques et pratiques ;

- les fondements des projets qui sous-tendent les actions éducatives et pédagogique et les projets individuels qui sont en prise directe avec la situation des usagers ;
- le travail avec les familles, le suivi des usagers ;
- les stratégies et les logiques à l'œuvre au sein des équipes éducatives des différentes structures ;
- l'adéquation des modes opératoires et des pratiques professionnelles avec les objectifs fondamentaux de la structure, les besoins des usagers et les référentiels en vigueur dans le domaine de la prise en charge.

Ainsi organisée, cette intervention est susceptible d'aider à :

- promouvoir une lecture commune des fondements des projets et des réalités qui en découlent,
- forger un consensus sur les contours généraux des projets d'action, des besoins et des réponses qui leur sont apportées,
- promouvoir une culture institutionnelle commune, tout au moins une lecture univoque des référentiels qui déterminent ou sous-tendent les projets d'action et d'intervention dans les structures concernées.

Ce travail reposera dans l'idéal sur un certain nombre de supports pédagogiques et méthodologiques.

Ces outils/méthodes et le nombre de concepts et de référentiels auxquels ils font référence, sont, en effet, à même de structurer le débat des personnels sur les différents aspects de la prise en charge ; ils constituent aussi des supports pédagogiques et didactiques pour la réflexion sur des notions transversales à l'objet d'intervention : la méthode PASS pour l'analyse des systèmes de service, Delphi pour l'analyse des besoins, Méthode Favard pour l'analyse des pratiques de l'intervention etc.

La "méthode Delphi"

Cette méthode consiste à identifier les problèmes et les attentes d'une population donnée en interrogeant les professionnels ou des personnes-relais qui par leurs contacts avec elle en connaissent les problèmes et les besoins. Elle procède par interrogation de personnes-ressource à l'aide de questionnaires successifs. Le but est de mettre en évidence les convergences d'opinion et de dégager d'éventuels consensus sur une partie ou la totalité d'un champ d'investigation donné.

La “méthode PASS”

La méthode PASS permet d'apprécier la qualité du service rendu aux usagers à travers l'évaluation du système de service. PASS est une méthode d'évaluation quantitative de la qualité du service. Cinquante chapitres d'évaluation permettent aux équipes d'avoir une idée précise sur la qualité de leur service. PASS n'est pas une méthode d'évaluation de la performance ou du potentiel de l'individu ou des professionnels. Si dans l'idéal cet outil ne peut être utilisé que dans le cadre d'une évaluation externe, il est néanmoins appropriable par les travailleurs sociaux et peut leur servir de trame à l'auto-évaluation de leur système de service et à la structuration de la réflexion sur leurs pratiques d'intervention. La qualité est appréciée suivant des niveaux de qualité qui sont cotés à partir de normes optimales. Cette méthode est descriptive et non explicative.

La “méthode Favard”

La méthode Favard est une méthode d'évaluation clinique. Elle s'adresse aux équipes et aux praticiens du champ de l'action médico-sociale confrontés aux problèmes d'évaluation et d'optimisation du travail social. Son objectif est d'amener les équipes à produire elles-mêmes *“une dimension opérationnelle, les indicateurs, les critères d'une évaluation spécifiquement clinique, qui est principalement une démarche continue, d'introduction de procédures de feed back, d'opérationnalisation et de régulation des pratiques en cours de réalisation”*⁽⁶⁾.

La construction de grilles d'évaluation

En règle générale, l'élaboration de grilles d'évaluation poursuit plusieurs objectifs. Bien renseignées, elles constituent fondamentalement des outils de connaissance, des outils d'aide à la gestion et à l'évaluation de l'objet de l'intervention médico-sociale.

Cinq étapes principales sont à considérer dans toute démarche de construction de grilles d'évaluation :

1. définition des objectifs et des informations qui sont nécessaires à l'élaboration de la grille,
2. définition d'un cadre d'élaboration qui précisera les référentiels en vigueur, les hypothèses de travail etc.,
3. construction de la grille : agencement des informations, élaboration des items et création des rubriques,
4. expérimentation et validation de la grille,
5. exploitation.

(6) A.M. Favard-Drillaud : *“L'évaluation clinique en action sociale”*, Erès, 1991, p.11.

En guise de conclusion

Faut-il avoir peur de l'évaluation ?

La question mérite d'être posée. S'il faut se garder de l'illusion scientifique qui consiste à dire "*y a qu'à utiliser des méthodes scientifiques pour bien évaluer*" et, par ailleurs, définitivement faire le deuil de l'époque où l'évaluation était l'exception, quels arguments peut-on avancer pour emporter l'adhésion de ceux qui doutent ?

L'évaluation est une nécessité pour les travailleurs sociaux quel que soit leur registre d'intervention. La crise économique, la perte de légitimité du travailleur social, la rationalisation des dépenses, une déréglementation probable du secteur devraient nous amener à réfléchir à l'acte d'évaluer pour reconquérir peut-être cette légitimité, présenter plus de gages de transparence, valoriser le travail et au delà accompagner ou asseoir une démarche qualité.

Crise de légitimité du travailleur social ou pas, l'évaluation peut aider à démontrer l'intérêt, l'efficacité des dispositifs et leur transparence. Elle peut également aider à mieux gérer et à mieux insérer l'action.

Mais dépasser les craintes, c'est aussi se projeter dans une acception de l'évaluation qui ne soit pas systématiquement corrélée à la sanction et qui n'en fait pas, par ailleurs, le remède miracle ou la panacée.

Car l'évaluation est une démarche aux ambitions limitées au moins pour deux raisons : elle ne saurait à elle seule prétendre à une connaissance totale, parfaite et absolue et ne saurait se prévaloir de méthodes ou d'outils uniques et universels qui ont réponse à toutes les formes d'interrogation. Les meilleurs outils et les meilleures démarches d'évaluation interne sont celles qui emportent l'adhésion des équipes après avoir été appropriées.

Cela dit et en supposant que les méthodes utilisées permettent d'obtenir les résultats escomptés, il faut s'interroger sur la relation entre le produit de cette évaluation et les changements qui se produisent à son issue. **L'expérience montre que peu d'évaluations inspirent valablement et complètement les changements institutionnels importants.** L'évaluation est donc une pratique incertaine, aux résultats qui peuvent ne pas donner satisfaction à tout le monde. Sa mise en œuvre est difficile, elle doit souvent s'accompagner de négociations sur ses objectifs, les méthodes qu'elle utilise et le cadre dans lequel elle se réalise. Même l'auto-évaluation s'avère être quelque fois un outil de remise en cause plus qu'un outil d'analyse neutre et objectif.

Ces doutes sur les méthodes évaluatives procèdent d'une lecture réaliste et ne doivent pas occulter l'intérêt qu'on peut avoir à élaborer des démarches d'évaluation et en tirer le meilleur parti. Ces doutes doivent être replacés dans un contexte plus général d'effondrement des illusions technocratiques dans le domaine du travail social. Les gestionnaires de programme sociaux au niveau de l'administration centrale ont été amenés à abandonner peu à peu des pratiques évaluatives inspirées des pratiques de management comme la RCB, les Tableaux de bord, les indicateurs sociaux... **On a cru à un moment avoir trouvé une solution à la gestion du social dans une hyper rationalité managériale.**

Aujourd'hui, on semble privilégier l'analyse des processus et le travail "au corps à corps" avec les opérateurs, les gens de terrain, les praticiens, et plus dans la perspective d'optimisation de leur potentiel et dans leur implication dans l'évaluation de leurs secteurs respectifs que dans une perspective verticale qui se satisferait d'un savoir expert et du seul regard extérieur.

De leur côté les équipes d'intervenants sociaux semblent avoir fait le deuil de l'époque où elles ne se considéraient pas redevables de résultats et de comptes. Une prise de conscience s'opère dans les structures médico-sociales, traduisant en cela les recommandations des tutelles et les orientations que contient l'ancienne mouture du projet de réforme de la Loi de 1975, mais aussi le souci d'aller vers une démarche qualité.

C'est le sens que nous avons voulu donner à la deuxième partie de ce travail qui participe d'un effet de vulgarisation, de "*démocratisation*" de la démarche d'évaluation et de son application au plus près des réalités du terrain, pour aider au travail d'auto-évaluation que peuvent entreprendre des équipes, avant ou pendant qu'elles se projettent dans une réflexion sur la démarche qualité dans son ensemble ou de promouvoir des outils d'évaluation.

A défaut et pour peu que la réflexion sur l'évaluation soit intégrée dans la réflexion sur la démarche de projet dont elle est une constituante importante au sein des structures médico-sociales, elle est susceptible d'induire plus de cohérence dans l'action, plus de visibilité des procédures et donc de valoriser davantage le travail des équipes.

Pour cela, il faudrait avoir le souci d'une pédagogie susceptible de permettre aux promoteurs des démarches d'évaluation et d'auto-évaluation pour :

- éviter les malentendus sur les tenants et les aboutissants de la démarche d'évaluation ou d'auto-évaluation ; susciter un consensus sur ses finalités, ses outils, sa temporalité, ses résultats concrets et leur implication sur le devenir, le fonctionnement des services et l'organisation de l'action ;
- asseoir une pédagogie de dédramatisation, fondée sur le partage de l'information, l'échange et la communication responsable ;
- inscrire l'évaluation dans une démarche de développement de la qualité du travail, d'optimisation des réponses existantes, au service de l'utilisateur et des intervenants et du système de service qui structure leurs pratiques.