
Introduction

POURQUOI évaluer ? Pourquoi l'évaluation ? Poser cette question peut paraître incongru, dépassé, inutile tant ceci semble s'imposer comme une évidence. Et pourtant c'est bien pour cela qu'il faut la réinterroger et s'interroger à son propos.

La lecture d'ouvrages, d'articles, des rencontres avec de nombreux professionnels témoignent qu'en réalité les interprétations sont multiples et pas toujours convergentes. Il ne s'agit pas ici de prendre une posture polémique ou de vouloir faire une revue exhaustive de toutes les opinions et positions exprimées. Celles-ci seront d'abord appréhendées comme autant d'étapes, nécessaires, dans un processus d'acculturation du secteur à l'évaluation.

L'objectif central de cet ouvrage est donc de contribuer à clarifier les notions et concepts utilisés, à questionner un certain nombre de points de vue, à produire de la réflexion critique. Mais il ne s'agit pas d'un pur exercice intellectuel, académique. Cette contribution est résolument tournée vers l'action, vers une approche de l'évaluation comme processus opérationnel, autant utile que nécessaire.

Mais avant tout, il faut souligner que la question de l'évaluation apparaît dans un contexte structurel de transformation du cadre général dans lequel s'inscrit l'action sociale et médico-sociale.

Les années quatre-vingt ont été d'abord le théâtre d'une remise en cause profonde de l'action publique au sens large, remise en cause qui s'est traduite par une triple crise : de financement, d'efficacité et de légitimité.

Il y eut d'abord la volonté de freiner puis, autant que faire se peut, de stopper une évolution des dépenses jugée inflationniste, ce qui nourrira des logiques comptables et budgétaires qui n'ont fait que se renforcer depuis. Mais la critique n'en restera pas là. La mise en cause de l'efficacité se distingue de celle relative au financement en ce sens que dépassant la seule question des coûts, cette approche induit que les moyens alloués sont mal

utilisés. Cela va notamment se traduire en exigence de transparence. Quant à la crise de légitimité, elle porte alors des interrogations sur l'utilité même de ce qui est fait et de la façon dont cela est fait.

La question de l'évaluation s'inscrit donc profondément dans un contexte de perte de légitimité et, en partie, de sens de l'action publique. Son utilité ne va plus de soi. La pertinence, la qualité, l'efficacité sans parler de l'efficience ne sont plus garanties par la seule nature publique de l'action. Cela conduit à une montée en charge d'une volonté forte de régulation et de rationalisation.

L'action sociale et médico-sociale n'échappe pas à ce mouvement. L'absence de régulation marchande dans ces domaines, sauf peut-être à la marge, rend inopératoires des processus mis en œuvre pour d'autres services publics, qu'ils soient à caractère industriel (service de l'eau, télécommunication, autoroutes...) ou à caractère administratif (service de l'emploi).

Dès lors c'est bien comme nouveau mode de régulation, c'est-à-dire un élément constitutif des « règles du jeu », que l'évaluation apparaît. Pour autant ce n'est pas la seule dimension. En effet, l'action sociale et médico-sociale se complexifie. De nouveaux besoins surgissent (pauvreté, exclusion, dépendance...). La question de la centralité de l'usager, l'exigence de « qualité », contribuent à modifier la commande publique et les modes opératoires. Les notions de partenariat, de travail en réseau, d'approche territoriale s'imposent. Les réformes de décentralisation bouleversent les modes de management des politiques publiques sociales.

Dans un tel contexte, où des dimensions de tout ordre se mêlent et s'entremêlent, difficile de connaître, difficile de comprendre, difficile de juger. Et pourtant il y a besoin de connaître, de comprendre, de juger. Et ceci ne vaut pas que pour les décideurs mais aussi pour les organismes gestionnaires et les professionnels. Dès lors, la question de l'évaluation ne renvoie pas à une procédure à sens unique. Elle n'est pas une forme renouvelée de contrôle.

Mais qu'en est-il de la notion même d'évaluation. Est-ce mesurer ? Mais ce terme aussi est polysémique : mesurer une distance n'a pas le même sens que prendre la mesure d'une situation. Est-ce alors estimer ? Mais estimer quoi, au nom de quels critères ?

C'est dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques que nous allons rechercher nos premiers repères. Certes, il s'agit là d'un parti pris. Mais deux raisons majeures le justifient. D'une part, l'action sociale et médico-sociale est une action publique, qui ne prend sens qu'à travers cette dimension. Non seulement elle est encadrée par la loi, non seulement elle est financée, pour l'essentiel, par des fonds publics ou parapublics, mais elle participe également du lien social, de la cohésion

sociale, dimensions qui contribuent largement à rendre l'action légitime et la dépense acceptable¹. D'autre part, l'évaluation est apparue dans le champ des politiques publiques pour répondre au même contexte, aux mêmes exigences, à des problématiques similaires à celles auxquelles est confronté le secteur social et médico-social. Notamment, l'évaluation des politiques publiques vise à rendre compte de la complexité d'actions dans lesquelles interviennent une pluralité d'opérateurs et d'acteurs, aux fins d'en apprécier l'efficacité, l'efficience, l'impact et l'utilité.

Évaluer l'action sociale et médico-sociale, évaluer les établissements et les services va donc conduire aux mêmes finalités : celle de connaître (et faire connaître), celle de comprendre (et faire comprendre), celle de juger de leur valeur au regard de critères définis.

L'auteur assume donc un point de vue engagé, marqué par une filiation assumée avec les problématiques et méthodologies issues de l'évaluation des politiques publiques. Il ne s'agit pas là d'une posture abstraite, théorique, mais bien de la conséquence d'une perception de l'action sociale comme inscrite dans une logique d'intérêt général et d'utilité sociale, pour reprendre les termes de la loi du 2 janvier 2002 et donc relevant bien de l'action publique au sens large. Les propos développés sont donc, par nature, ouverts au débat et à la critique.

Néanmoins, cet engagement ne vise pas à promouvoir une méthode particulière, une façon de faire. D'ailleurs, il faut mettre ces termes au pluriel. Il y a plusieurs façons d'engager des démarches d'évaluation, plusieurs façons de faire, d'agir. Elles ne sont ni « bonnes » ni « mauvaises » en soi. Il existe plusieurs postures évaluatives qui toutes, *a priori*, peuvent se dire légitimes. L'essentiel réside dans les objectifs, dans les choix qui sont réalisés, dans le fait de les énoncer et de les assumer. Pour cela, il convient de s'adosser à des repères, à des finalités qui mobilisent aussi et avant tout des questions de sens et de valeur. C'est à partir de là que l'on peut les discuter et les apprécier.

Mais ne pas promouvoir telle ou telle méthode ne signifie pas ne pas s'engager sur des principes, tout à la fois méthodologiques et éthiques. Dans ce sens, cet engagement est marqué par le choix d'une démarche qui se veut qualitative et participative. Qualitative, au sens où elle vise à qualifier et à apprécier la qualité de ce que réalise un établissement ou un service, de rendre compte de la complexité et de la richesse du travail d'action sociale et de son utilité. Participative, car cette action ne prend réellement corps et ne fait sens qu'à travers une forte implication

1. L'action sociale et médico-sociale pèse environ 85 milliards d'euros, soit plus que les cliniques et hôpitaux réunis. Elle est financée principalement par l'impôt, national ou local, et l'assurance-maladie (*source* : DGAS, www.travail-solidarite.gouv.fr).

de toutes les parties prenantes, gestionnaires, directeurs, professionnels, usagers, bénévoles, partenaires. Cette approche se distingue notamment de l'évaluation expertale (réalisée principalement par un expert) ou de démarches qui empruntent à l'audit, à l'accréditation ou à la certification.

Pour étayer ce double engagement, les réflexions et analyses présentées dans l'ouvrage vont se fonder d'abord sur un certain nombre d'écrits relatifs à l'évaluation des politiques publiques, dont les éléments ainsi exposés seront confrontés aux réalités de l'action sociale et médico-sociale. Ce travail va ensuite s'appuyer sur les premiers documents qui illustrent la commande publique issue de la loi du 2 janvier 2002. Outre les dispositions de la loi elle-même, seront mobilisés les notes et le guide de l'évaluation produits par le Conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale, la recommandation sur la même question publiée en mai 2008 par l'Agence nationale de l'évaluation sociale ainsi que le décret du 15 mai 2007 relatif aux évaluations externes.

Enfin, essai, contribution, cet ouvrage est profondément marqué par la conviction que la démarche évaluative, au-delà de son caractère obligatoire, au-delà même de la commande publique, représente une opportunité forte au service d'une part de l'ensemble des parties prenantes mais aussi des pouvoirs publics et au-delà des citoyens, pour contribuer à rendre compte de l'utilité de l'action sociale et médico-sociale non seulement au profit des usagers directs mais aussi de la collectivité tout entière. Bien que s'appuyant sur la loi 2002-2, il intéresse aussi d'autres structures relevant, au sens large de l'action sociale, comme les centres sociaux ou les structures d'insertion par l'économique, par exemple, même si elles ne relèvent pas du champ de la loi du 2 janvier 2002.

L'ouvrage va s'organiser autour de quatre parties. La première va permettre de situer l'apparition de la notion d'évaluation, mais aussi celle de la qualité, dans l'histoire, les débats, les controverses qui ont conduit à la loi du 2 janvier 2002. La seconde décrira et analysera le processus de construction d'un cadre institutionnel, condition indispensable du développement de processus évaluatif sur le terrain. La troisième portera une analyse critique sur la mise en œuvre de démarches qualités, leurs portées et leurs limites ainsi que les procédures mises en place pour les évaluer. Enfin, la quatrième partie exposera des principes, des repères et des dimensions de nature à conduire, concrètement, des évaluations qualitatives et participatives dans les établissements et les services sociaux ou médico-sociaux.