



L'évaluation des politiques sociales et médico-sociales : une démarche scientifique ?

Libre propos

Alain Thalineau

*Professeur, Université François-Rabelais, Tours
UMR 7324 CITERES-CoST,
CNRS-Université François Rabelais*

Au sein de l'évaluation des politiques publiques (Perret, 2001), l'évaluation des politiques sociales et médico-sociales tient une place particulière du fait que la première loi votée et soumise à une évaluation a été la loi instaurant le Revenu Minimum d'Insertion. Pendant, trois ans (1988-1992), des chercheurs en sciences sociales, universitaires ou non, ont effectué des travaux d'étude et d'évaluation qui ont servi à la réalisation du rapport¹. Depuis cette période, les collectivités territoriales ont développé la pratique de l'évaluation en y recourant pour définir et orienter les politiques sociales locales. Au plan national, la loi du 2 janvier 2002² institutionnalisa la

1 Vanlerenberghe P. (1992) *R.M.I. Le pari de l'insertion - rapport de la Commission nationale* -. Paris : La documentation française, Tome 1 et 2.

2 Article 22 de la **LOI n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale** « Les établissements et services font procéder à l'évaluation de leurs activités et de la qualité des prestations qu'ils délivrent par un organisme extérieur. Les organismes habilités à y procéder doivent respecter un cahier des charges fixé par décret. La liste de ces organismes est établie par arrêté du ministre chargé de l'action sociale, après avis du Conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale. Les résultats de cette évaluation sont également communiqués à l'autorité ayant délivré l'autorisation ».

pratique d'évaluation au sein du champ de l'intervention sociale, et plus précisément au sein des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS).

Cette loi distingue deux types d'évaluation : les évaluations dites « internes », effectuées par les établissements eux-mêmes, et les évaluations dites « externes »³, réalisées par des organismes habilités. Parmi ces organismes, des bureaux d'étude ayant une expérience de recherches et d'études commanditées ont obtenu un agrément. Pour ces structures, l'enjeu était de pouvoir s'inscrire dans ce nouveau marché en maintenant la posture de « chercheur-évaluateur » qu'ils revendiquaient en réalisant des évaluations soutenues par un cadre théorique librement choisi pour étayer la réponse à la commande, et en définissant les méthodes appropriées. L'institutionnalisation de l'évaluation a-t-elle permis de conserver cette posture ?

En 2007, Thierry Rivard, sociologue dans un cabinet d'étude et de recherche, et moi-même, avons apporté une réponse à cette question dans un article intitulé « Produire

3 Depuis 2009, on compte 1557 organismes habilités à effectuer ces évaluations (source : Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux).

[Retour sommaire](#)

de la connaissance et alimenter la décision publique : des objectifs tenables ? »⁴. Notre intention était de montrer en quoi la demande d'évaluation offre, sous certaines conditions, la possibilité de s'inscrire dans une démarche de production de connaissances scientifiques. Nous avons exploré deux moments : celui de la construction de la commande, et celui de la restitution des conclusions. Pour ce qui est de la commande, nous mettons en avant l'importance de l'indépendance de l'évaluateur vis-à-vis du commanditaire et de la reconnaissance d'une compétence scientifique de l'évaluateur par ce même commanditaire. En matière de restitution, nous insistons sur la nécessité d'un exposé explicitant la démarche scientifique et montrant que les résultats obtenus ne sont en rien des solutions « miracles » aux questions posées par le commanditaire, mais plutôt des préconisations.

Depuis l'écriture de cet article, le cadre juridique de l'évaluation des ESSMS a été précisé. Le décret de 2007 définissant le cahier des charges⁵ des évaluations externes des ESSMS et les textes produits par l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM) ont détaillé ce que devait être la pratique d'évaluation.

En prenant appui sur ces réglementations et recommandations, mon propos consistera, dans un premier temps, à montrer que l'évaluation externe n'est plus à même de produire de la connaissance en sciences sociales du fait qu'elle ne prend pas en compte les différentes logiques d'action des établissements et des acteurs impliqués. Pour autant, dans les textes, la démarche d'évaluation se veut scientifique. À y regarder de plus près, nous verrons, dans un deuxième temps, qu'il n'en est rien.

4 Thalineau A., Rivard T. (2007) « Produire de la connaissance et alimenter la décision publique : des objectifs tenables ? », in Jacot H., Fouquet A., *Le citoyen, l'élu, l'expert*, Paris : L'Harmattan et SFE, pp 81-88.

5 Decret N°2007-975 du 15 mai 2007 fixant le contenu du cahier des charges pour l'évaluation des activités et de la qualité des prestations des établissements et services sociaux et médico-sociaux.

Quelle connaissance produit l'évaluateur ?

L'annexe 3-10 du décret de 2007 définit le but de l'évaluation externe des établissements et services en des termes qui permettent de saisir ce qui est attendu de l'évaluateur par les pouvoirs publics. Il doit produire de la connaissance en mettant au jour des « processus » dont l'articulation renvoie à une suite ordonnée d'actions aboutissant à un résultat :

« 1.1. L'évaluation doit viser à la production de connaissances et d'analyse. Cette évaluation doit permettre de porter une appréciation qu'il inscrit dans une logique d'intervention et d'aide à la décision. Elle a pour but de mieux connaître et comprendre les processus, d'apprécier les impacts produits au regard des objectifs tels que précisés ci-après, en référence aux finalités prioritairement définies pour l'action publique.

1.2. L'évaluation est distincte du contrôle des normes en vigueur. Elle se distingue également de la certification. L'évaluation telle que prévue à la présente annexe tient compte des résultats des démarches d'amélioration continue de la qualité que peuvent réaliser des établissements et services.

1.3. L'évaluation interroge la mise en œuvre d'une action, sa *pertinence*, les *effets prévus et imprévus*, son *efficience*, en considération du *contexte observé*.

La présentation de la finalité du travail de l'évaluateur s'appuie sur le vocabulaire de l'action rationnelle. Analyser, c'est « apprécier » des actions en ayant pour objectif d'interroger leur « pertinence », leurs « effets », leur « efficience », en « référence aux finalités prioritairement définies par l'action publique ». D'emblée, l'évaluateur a le regard pris dans le prisme de la commande politique (si elle est publique, mise en forme par des fonctionnaires, la commande est préalablement l'émanation d'une aspiration politique). Ni « contrôle des normes », ni « certification », l'évaluation est cependant une démarche normative. Elle consiste à analyser l'action des organisations

(principalement des associations⁶) auprès des publics en fonction des attentes des pouvoirs publics. Ces dernières se situent sur deux volets :

2.6. (...) L'évaluation externe doit comporter deux volets complémentaires :

1° un volet relatif à l'effectivité des droits des usagers. L'évaluation porte au moins sur les conditions de participation et implication des personnes bénéficiaires des prises en charge ou accompagnements, les mesures nécessaires au respect du choix de vie, des relations affectives, de l'intimité, de la confidentialité et, s'il y a lieu, sur les dispositions prévues pour assurer la sécurité des personnes.

2° un volet plus particulièrement adapté à l'établissement ou au service considéré. À cette fin, l'analyse porte, au premier chef, sur les logiques d'action et les axes de travail. Cette analyse retient notamment : l'accompagnement au développement personnel, à l'autonomie, selon la personnalité, les limitations d'activité ou la situation de fragilité de chaque individu, la sensibilisation au risque d'isolement affectif et social, la prise en compte des interactions avec les proches et l'environnement, l'inscription des actions dans la continuité des choix de l'individu, le travail mené sur l'accès au droit.

Les logiques d'actions que doit analyser l'évaluateur sont celles qui sont censées permettre à l'utilisateur d'avoir les mêmes droits que tous les citoyens. Elles consistent en un « accompagnement au développement personnel, à l'autonomie » en fonction des aptitudes psychologiques (personnalité), physique (limitation d'activité) et psychosociales (fragilité de chaque individu). Selon ce texte, l'évaluation attendue n'a pas d'autre intention que de permettre aux organisations de repérer si elles favorisent l'épanouissement de l'individu qu'elles ont

6 La loi du 30 juin 1975 (Loi N°75-535) est le premier texte qui définit le cadre juridique des institutions sociales et médico-sociales. Il s'agit principalement d'associations à but non lucratifs qui : prennent en charge « des mineurs ou des adultes qui requièrent une protection particulière » ; « reçoivent des jeunes travailleurs » ; « hébergent des personnes âgées » ; « assurent en internat ou externat (...) l'adaptation ou la réadaptation professionnelle ou l'aide par le travail aux personnes mineures ou adultes, handicapées ou inadaptées » (Article 1^{er}, loi N° 75-535).

en charge. Elle se présente comme un outil que l'État « bienveillant » a initié pour que les ESSMS puissent se situer sur l'échelle des valeurs humanistes. L'État se présente ici comme le gardien de cette morale. Il a délégué à ces établissements une mission salvatrice qui consiste à aider les personnes à trouver les ressources pour s'épanouir, en devenant « autonome » si possible. Cette mission est-elle bien remplie ? L'évaluation est là pour le déterminer...

Ainsi, à la lecture des textes, les ESSMS n'auraient pas un rôle de contrôle social. L'État ne s'appuierait pas sur ces textes pour encadrer des populations qui échappent « volontairement » ou « involontairement » à l'injonction de devoir subvenir à leurs propres besoins en travaillant⁷. Mais peut-on exclure dans l'évaluation des pratiques la dimension du contrôle social que jouent objectivement ces organisations ? N'existe-t-il pas des différences d'attente des pouvoirs publics concernant « l'accompagnement au développement personnel » selon que l'organisation soit un ITEP, une MAS, un CHRS⁸ ayant des chantiers d'insertion ? Selon qu'il s'agit d'établissements pour mineurs ou pour adultes ? Selon que le public accueilli soit exclusivement masculin ou féminin ?

Dans les faits, ces différences d'attentes sont bien présentes dans les discours et les pratiques des acteurs. Lorsque l'établissement accueille des personnes ayant des troubles psychiques et physiques majeurs, inaptes au travail, le regard se portera plus sur les conditions de vie au sein de l'établissement, sur « l'effectivité des droits des usagers ». Lorsque l'établissement accueille des personnes potentiellement aptes au travail, l'attention se fixera principalement sur l'effectivité du retour à l'emploi ou à la formation des personnes. Dans ce deuxième cas de figure, si les droits des usagers sont pris en compte, cela s'articule avec leur devoir de tout mettre en œuvre pour s'en

7 L'État a organisé les interventions auprès des populations sans travail en effectuant systématiquement cette distinction (Castel, 1995).

8 ITEP : Instituts Thérapeutiques, Educatifs et Pédagogiques ; MAS : maisons d'Accueil Spécialisées ; CHRS : Centres d'Hébergement et de Réinsertion sociale.

sortir. Cette relation entre droits et devoirs se concrétise dans le *projet personnalisé* qui a fait l'objet de « recommandations de bonnes pratiques » de la part de l'ANESM. Elle invite les professionnels à élaborer en concertation avec la personne un projet dans lequel « les objectifs visant à restaurer l'estime de soi et la prise d'initiative sont à prioriser »⁹. Cela se traduit concrètement pour les CHRS par une tension entre, d'une part, le droit à une personnalisation de l'accompagnement des résidents, et, d'autre part, l'injonction qui leur est faite de devoir s'engager vers l'emploi ou la formation pour répondre à la demande récurrente des services de l'État de résultats rapides (sorties positives du CHRS). Dès lors, pour les établissements prenant en charge des personnes potentiellement aptes au travail, l'évaluation se focalisera moins « sur les mesures nécessaires au respect des relations affectives, de l'intimité »¹⁰ que sur le nombre de sorties positives. Elle n'interrogera pas le fait que dans les règlements intérieurs de CHRS, il est fréquemment indiqué que les personnes hébergées ne peuvent inviter dans leur appartement un ou une amie à passer la nuit (Thalineau, 2002a, 2002b). Elle ne questionnera pas les obligations faites aux femmes d'être des mères aimantes et les contrôles exercés sur elles pour s'assurer de leurs « bonnes pratiques » éducatives.

En ne retenant que deux logiques d'action des ESSMS, celle qui s'appuie sur les droits de l'Homme et du citoyen, et celle qui vise l'épanouissement de la personne, et en évinçant celle qui a trait au contrôle social, l'État renforce cette dernière. La demande politique d'évaluation pose un voile de valeurs humanistes et individualistes sur l'enjeu majeur de ce champ, à savoir l'encadrement de personnes ne subvenant pas à leurs propres besoins et dont une partie d'entre elles, potentiellement apte au travail, est appréhendée comme responsable de sa situation économique et sociale. Dans un tel contexte, l'évaluation ne peut que produire une connaissance partielle et non-scientifique. Pourtant, la démarche évaluative se veut et se présente comme scientifique.

9 ANESM (2008) *recommandations de bonnes pratiques*. http://www.anesm.sante.gouv.fr/spip.php?page=article&id_article=134.

10 Annexe 3-10 du décret de 2007, article 2.6.

Le discours de la « science » pour une pratique d'appui stratégique

Le vocabulaire utilisé pour décrire la démarche d'évaluation donne l'illusion de l'existence d'un cadre théorique, mais également d'une méthode. Cependant, en y regardant de plus près, le masque tombe.

L'article 2.4 du décret de 2007 est ici central pour saisir l'apparence du cadre théorique de l'évaluation externe : « Elle [l'évaluation] analyse des systèmes complexes intégrant l'interférence de nombreux facteurs, notamment les interactions entre bénéficiaires et institutions et des facteurs externes ». La notion de « systèmes complexes » signale d'emblée un choix théorique. Initialement utilisée en physique et en biologie, elle signifie en sciences sociales que le regard sociologique à privilégier est moins celui de l'analyse des structures sociales et de ce qu'elles imposent, que celui de l'interaction entre l'ordre et le désordre (Boudon, 1984), entre la cohérence apparente de la totalité et l'imprévisibilité relative des éléments qui la composent (Barel, 1979 ; Dupuy, 1982). Apparemment, dans un tel cadre d'analyse, l'évaluation n'a pas vocation à participer au jeu social. Elle est, au contraire, mise en extériorité, destinée à décrypter les interactions entre des composantes au sein des organisations d'une part, entre les organisations et des « facteurs externes » d'autre part.

Cependant, la méthode préconisée ne va pas dans le même sens. En effet, le décret propose que l'évaluation soit réalisée par le biais de la « mobilisation des partenaires concernés », par « la coopération entre les usagers, les professionnels, les gestionnaires des établissements et services sociaux et médico-sociaux et les autorités publiques »¹¹. La distance de l'évaluateur est d'autant plus réduite que l'évaluation « implique un diagnostic partagé, la construction d'un cadre de référence spécifique d'évaluation,

11 Annexe 3-10 du décret de 2007, Article 1.4. : « L'évaluation contribue à la coopération entre les usagers, les professionnels, les gestionnaires des établissements et services sociaux et médico-sociaux et les autorités publiques ».

le choix d'outils de mesure et d'appréciation adaptée. Elle repose sur la mobilisation des partenaires concernés aux différentes étapes de la démarche évaluative » (Annexe 3-10 Article 1.3, Alinéa 2 du décret de 2007). Cette implication de tous les acteurs, afin de concilier les points de vue, contraint l'évaluateur à limiter l'analyse des différentes prises de position au sein du « système complexe ». Il n'est pas ici question de penser qu'il puisse y avoir des attentes incompatibles.

Pourtant, les attentes et les stratégies des acteurs impliqués sont dépendantes de leurs positions respectives au sein du champ de l'intervention sociale et médico-sociale et ne sont pas nécessairement conciliables. La façon dont les textes qualifient ceux qui reçoivent une aide est, à ce titre, significative. Ils sont désignés de deux façons : ils sont à la fois « usagers » et « bénéficiaires ». D'un côté, il s'agit de citoyens ayant l'usage de services qui leur sont dus selon les principes de solidarité énoncés dans le préambule de la constitution de 1946, et référencés dans celui de la constitution de 1958 : « Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ». Mais, d'un autre côté, « l'utilisateur » se distingue du « bénéficiaire ». Ce terme que l'on retrouve dès qu'il est question d'un versement monétaire de l'État en matière d'aide sociale introduit l'idée de l'existence d'une contrepartie. Si l'individu reçoit, que donne-t-il en retour ? Depuis la mise en place des politiques sociales, la contrepartie est, elle aussi, variable selon l'appréciation de la responsabilité de la personne à devoir recourir à l'aide publique. Objet de débats lors de la discussion de la loi sur le RMI en 1988 (Lafore, 1992 : 73), la contrepartie des personnes aptes au travail n'est plus discutée aujourd'hui. Elle consiste à « prendre des initiatives » pour ne plus dépendre de la collectivité. Ces perceptions des « usagers-bénéficiaires » sont-elles conciliables avec les attentes des personnes concernées ? Comment les trois catégories indiquées que sont « les professionnels », « les gestionnaires » et « les autorités publiques » s'approprient ces perceptions ? Les textes

étudiés ne tiennent pas compte des différences de perception des publics selon les positions occupées dans le champ de l'intervention sociale et médico-sociale. Tous sont à mobiliser dans le but de « promouvoir l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets » (Casf, article L 116 1). Dès lors, comment réaliser l'évaluation tout en étant confronté à cette diversité des positions et des points de vue ?

Toute une littérature s'est développée pour apporter une réponse à ce type de question. Elle vise à montrer que « le diagnostic partagé de l'action des organisations, le choix d'outils de mesure et d'appréciation adaptée »¹² est affaire de principes et de méthodes. Pierre Savignat, auteur de plusieurs ouvrages sur l'évaluation dans les ESSMS, présente ainsi les « choix » que peut faire l'évaluateur pour déterminer le registre de la mobilisation des « parties prenantes » :

« En ce qui concerne les groupes de travail, leur composition, les thématiques qu'ils vont aborder, leur temporalité, leur déroulement doivent être fixés dès le départ et ces données doivent être largement communiquées. Les critères qui président à leur mise en place doivent être compris et donc transparents.

Leur composition dépendra à la fois de facteurs propres à l'évaluation, mais aussi des critères relevant de l'établissement ou du service (qu'il s'agisse du nombre de personnes potentiellement concernées, de l'organisation du travail jusqu'à des choix relevant du management d'équipes).

Chaque formule a ses avantages et ses inconvénients. Un principe de volontariat favorisera sans doute la dynamique des groupes du fait d'une motivation plus forte de ses membres, mais fait courir le risque d'un décrochage avec celles et ceux qui ne se portent pas volontaires. Dans ce cas, il convient de porter un soin particulier aux modalités de communication et d'information entre les membres des groupes et les autres. A contrario, une formule rendant obligatoire la

¹² Annexe 3-10 du décret de 2007, article 1.3.

participation induit des efforts particuliers pour assurer la participation de tous et pour favoriser une dynamique collective.

L'on peut également se poser la question de savoir si l'on met en place des groupes rassemblant une catégorie d'acteurs (des groupes pour les professionnels, d'autres pour les usagers...) ou si l'on opte, en totalité ou en partie, pour des groupes transversaux associant différentes parties prenantes » (Savignat, 2010 : 110).

Les acteurs participants au processus évaluatif sont déterminés selon des critères stratégiques définis par l'organisation et l'évaluateur. La méthode n'est pas ici établie à partir d'un cadre théorique. Certes, cela n'est pas en soi une obligation. Dans le cadre d'une approche inductive, le recueil de données précède les questionnements théoriques. Toutefois, pour être scientifiquement pertinente, elle ne peut exclure des acteurs participant aux activités sociales. Or, Pierre Savignat préconise, entre autre, « le volontariat » des acteurs impliqués. Comme dans les textes officiels, le vocabulaire utilisé pour mettre en œuvre l'évaluation est celui de la coopération. « Partenaires », « usagers », « citoyens », « participation », « association de différentes parties » sont des termes qui attestent que l'action d'évaluation est appréhendée comme un processus coordonné entre des sujets qui coopèrent dans un but partagé, celui d'améliorer le « bien-être individuel » et le « bien-vivre ensemble ». Les relations sociales ne sont nullement appréhendées comme des configurations dans lesquelles les individus sont aussi dans des relations de domination liées à des positions non égalitaires au sein des organisations, et n'aspirent pas nécessairement à la compréhension mutuelle.

En guise de conclusion

La réalisation d'une évaluation externe des ESSMS par une équipe s'appuyant sur les savoirs et les méthodes des sciences sociales, tout particulièrement ceux de la sociologie, n'est plus aujourd'hui envisageable. Cela supposerait, d'une part, de se défaire de la

vision imposée des objectifs de l'évaluation, et, d'autre part, de définir une méthodologie non pas en fonction des attendus normatifs contenus dans les textes, mais à partir d'un questionnement qui prend en compte les enjeux spécifiques du champ de l'intervention sociale, les positions et les points de vue des agents et des organisations au sein de ce champ. L'impossibilité d'être évaluateur-chercheur n'est pas seulement liée au fait que l'État utilise(ra)it l'évaluation pour imposer une gestion néo-libérale des ESSMS (Chauvière, 2007). Le cadre formel de la démarche d'évaluation, imprégné des principes moraux qui caractérisent le champ de l'intervention sociale, contraint l'évaluateur à une expertise partielle, partielle, et non scientifique.

ÉLÉMENTS BIBLIOGRAPHIQUES

- Barel Y., 1979, *Le paradoxe et le système*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble.
- Boudon R., 1984, *La place du désordre*. Paris : PUF.
- Castel R., 1995, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris : Fayard.
- Chauvière M., 2007, *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*. Paris : La Découverte, coll. « Alternatives sociales ».
- Dupuy J.-P., 1982, *Ordres et désordres*. Paris : Seuil.
- Lafore R., 1992, « La pauvreté saisie par le droit », in Castel. R, Lae. J-F. *Le revenu minimum d'insertion, une dette sociale*. Paris : L'Harmattan, Coll. Logiques sociales.
- Perret B., 2001, *L'évaluation des politiques publiques*. Paris : La Découverte, Coll. Repères.
- Savignat P., 2010, *Conduire l'évaluation externe dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux*. Paris : Dunod.

Thalineau A., Rivard T., 2007, « Produire de la connaissance et alimenter la décision publique : des objectifs tenables ? », in Jacot H., Fouquet A., *Le citoyen, l'élu, l'expert*. Paris : L'Harmattan et SFE.

Vanlerenberghe P., 1992, *R.M.I. Le pari de l'insertion - rapport de la Commission nationale* -. Paris : La documentation française, Tome 1 et 2.