

**L'ÉVALUATION DANS LE SECTEUR SOCIAL  
A LA LUMIÈRE DE QUELQUES EXPÉRIENCES...  
PROBLÈMES ET ENJEUX**

PAR

Henry NOGUES

*Centre d'économie des besoins sociaux  
Maître de conférences à l'Université de Nantes  
Chargé de cours à l'Université de Picardie Jules Verne*

Les années quatre-vingts ont vu se multiplier les pratiques, les institutions et bien sûr les colloques autour du thème de l'évaluation. Faisant suite à la mise en sommeil et au silence relatif des études de Rationalisation des choix budgétaires (R.C.B.), le développement récent des évaluations dans le champ des activités administratives peut s'analyser comme la substitution d'un questionnement *ex post* aux interrogations *ex ante* de la décennie précédente. La difficulté de penser l'avenir dans un contexte troublé a sans doute favorisé la mise en œuvre de décisions dont l'anticipation des effets semblait ou trop délicate ou trop longue à effectuer. Un grand nombre de ces décisions a eu un caractère expérimental. Aussi, leur mise en application s'est présentée comme une source irremplaçable d'apprentissage sur le système et sur ses mécanismes. La nécessité d'une démarche réflexive, dont on se rend de plus en plus compte qu'elle n'est efficiente que si elle trouve sa place à l'origine même du processus de décision, s'impose donc de plus en plus aux décideurs publics.

Le phénomène s'est manifesté de manière encore plus nette dans le large champ de la politique sociale où la remise en cause de l'efficacité, de l'efficience et parfois même du bien fondé des interventions publiques a accompagné ce qu'il est convenu d'appeler la « crise de l'État-providence ». Dans ce domaine le souci d'intégrer la démarche évaluative non seulement dans un projet de maîtrise des dépenses mais également dans celui de leur rationnement a conduit parfois à s'engager dans la voie risquée « *d'une approche purement "managériale" de l'évaluation* »<sup>1</sup>.

---

1. Viveret (P.), *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, Rapport au Premier Ministre, 28 juin 1989, p.8.

La circulaire du 22 février 1989 en présentant l'évaluation comme un des leviers de la modernisation des services publics souligne que l'enjeu est ailleurs. Dans cette perspective l'évaluation apparaît comme la contrepartie de l'autonomie de gestion accordée aux services administratifs, supposés devenir des «*centres de responsabilité*», mais également comme une exigence politique de renforcement du contre-pouvoir des usagers en vue d'améliorer le service rendu.

Entre ces deux conceptions «gestionnaire» et «démocratique» c'est-à-dire entre la logique des experts<sup>2</sup> et celle des contre-pouvoirs, il semble bien qu'il faille construire à chaque fois d'évaluation en évaluation un équilibre fragile.

A partir de trois exemples dans le secteur de l'action sociale (les centres sociaux, les établissements d'hébergement des personnes âgées et le RMI), cette courte note tente de mettre en évidence trois sources de difficultés de la démarche d'évaluation.

## I. – ÉVALUATION ET ALTERITÉ

Dans la recherche de mécanismes de régulation, l'évaluation est parfois présentée comme un substitut du marché concurrentiel pour les services marchands, elle apparaît alors comme une sorte de «prothèse» pour les services publics. Dans le secteur social et médico-social le service public est souvent exercé par des tiers en particulier par des associations privées. On sort donc du champ interne des services publics de l'Etat. Dans ces conditions, l'évaluation devient une affaire commune à plusieurs acteurs. Une situation analogue se développe aujourd'hui dans le contexte de la décentralisation entre l'Etat central et les différentes collectivités auxquelles il a délégué d'importantes responsabilités dans le champ de l'aide et de l'action sociale.

### A) *L'évaluation: un "jeu" à plusieurs.*

L'Etat et plus généralement les institutions centrales doivent intégrer la difficulté d'une action dont le domaine ne s'identifie plus au seul espace étatique. L'émancipation des acteurs locaux d'une part, l'internationalisation croissante de l'économie dont l'acte unique n'est que le signe le plus manifeste d'autre part, rendent les effets de l'intervention publique plus incertains. Aux variables de contexte s'ajoutent en effet les stratégies des acteurs. Ce constat qui conduit à prendre en compte la pluralité des acteurs et la variabilité ou même parfois la volatilité du contexte éloigne l'intervention publique de la planification et des programmes pour l'engager dans la voie plus laborieuse de l'ajustement des processus d'action et de l'articulation des acteurs.

---

2. Ou encore celle des «ex-pairs» selon le terme proposé par MM. Duran (P.), Monnier (E.), «Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques», *R.F.S.P.*, n° 2, 1992, p. 240.

Le problème prend une tournure encore plus subtile lorsque le projet d'intervention sociale inclut la volonté de favoriser la participation des habitants. C'est le cas par exemple des centres sociaux et socio-culturels. Rarement, l'introduction de l'administré-client dans l'activité même de production des services n'est aussi forte. Exemple typique d'action sociale territorialisée où se rencontrent l'action sociale institutionnelle définie dans les programmes et ce qu'Esman appelle « *l'action sociale volontaire* » qui fait place aux projets des habitants, les centres sociaux constituent donc un terrain privilégié pour observer les enjeux et les difficultés de la démarche d'évaluation.

En effet, l'un des financeurs, la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), s'est engagé en 1984 dans une démarche de contractualisation avec les centres sur la base d'un projet déterminé par les acteurs de terrain. Ce nouveau protocole a prévu une évaluation en cours et en fin de chaque période contractuelle. La recherche à laquelle le Centre d'économie des besoins sociaux (CEBS) a été associé avec d'autres équipes (FORS, Culture et Promotion) visait à préciser les conditions et les modalités envisageables pour réaliser cette évaluation.

Parmi les préconisations qui découlent de ce travail<sup>3</sup>, il convient d'insister sur les points suivants :

- clarifier les objectifs car les centres sociaux apparaissent largement sur-déterminés dans les objectifs poursuivis tant en raison du nombre des missions dont ils sont chargés qu'en raison de la pluralité non concertée de leurs financeurs ;
- centrer d'abord l'évaluation sur les produits et non sur le centre social dans sa globalité ni sur les acteurs dans leur particularité ;
- distinguer et articuler les instances d'évaluation chargées d'une part des fonctions politiques et directionnelles et d'autre part des fonctions techniques et opérationnelles.

### **B) La tentation du contrôle.**

Dans l'évaluation des centres sociaux, à l'instar de ce que Michel Conan affirme à propos des programmes "développement social des quartiers" « *les principaux problèmes de conduite de l'évaluation ont trait à la mise en place de processus de décision collective permettant d'orienter la production d'information et son interprétation tout au long de l'évaluation* »<sup>4</sup>. La difficulté est d'autant plus grande que les acteurs sont inquiétés par la démarche d'évaluation. Or, la tentation d'une confusion entre évaluation et contrôle peut

3. Goetz (M.), Nogues (H.), Durand (R.) et alii, *L'évaluation de l'action d'un centre social dans le cadre d'un contrat de projet*, rapport pour la Cnaf et le Fndva, Paris, 1989, 44 pages et annexes.

4. Conan (M.), "Évaluation stratégique des méthodes de conduite d'opérations de développement social des quartiers", in Séminaire du Commissariat Général du Plan-ENA, *Outils, pratiques, institutions pour évaluer les politiques publiques*, Paris, la Documentation française, 1990, pp. 165-175.

exister notamment pour les financeurs. Des réticences ou même des résistances à l'évaluation vont apparaître. C'est pourquoi, comme le note le rapport Deleau « *il en est de l'évaluation comme de la concurrence : chacun y est favorable mais, de préférence, pour son voisin* »<sup>5</sup>. La propension au contrôle donne à l'évaluation un biais stratégique qui nuit à sa qualité rendant souvent impossible l'émergence d'une "activité communicationnelle" au sens d'Habermas. Sans doute y-aurait-il intérêt à avoir recours, plus encore dans le cas précis des centres sociaux, à la distinction proposée par l'américain Scriven, reprise par Eric Monnier<sup>6</sup> entre l'évaluation endoformative (*formative evaluation*) destinée aux acteurs directs et l'évaluation récapitulative (*summative evaluation*) utilisable par les acteurs extérieurs, notamment par les financeurs. L'existence de règles déontologiques précises quant à la production et à l'utilisation des informations peut créer un climat plus favorable à la démarche évaluative.

## II. – ÉVALUATION ET RATIONALITÉ ÉCONOMIQUE

Le contexte de rationnement des ressources budgétaires dans lequel les pratiques d'évaluation ont été encouragées dans le secteur social éclaire la fonction utilitaire qui a pu être espérée de la démarche évaluative. Grâce à un processus de décision rationnelle, l'évaluation allait fonctionner en quelque sorte comme un système-expert susceptible de rendre des arbitrages neutres auxquels les acteurs sociaux pourraient donc se référer utilement. Aujourd'hui, ces illusions ont largement disparu et l'évaluation se révèle être un instrument certes intéressant mais délicat à manier pour l'affectation des ressources.

Pour illustrer cet aspect, prenons un exemple concret : un rapport récent a été réalisé sur l'offre de structures d'accueil "médicalisé" pour les personnes âgées dépendantes<sup>7</sup>. Il met en évidence des disparités considérables dans l'offre de places d'hébergement médicalisé d'un canton à l'autre. Certains cantons possèdent 3 fois plus de places que la moyenne départementale, d'autres au contraire en ont moitié moins. Quelques mois après sa publication, une décision d'implantation est adoptée en commission régionale des institutions sociales et médico-sociales (CRISMS) dans un canton remarqué dans le rapport pour son très fort suréquipement. La question de la rationalité d'une telle décision s'est évidemment posée. Au-delà de la réaction première de l'expert et en y réfléchissant bien il serait simpliste de qualifier cette décision d'irrationnelle. En effet, il faut bien admettre la pluralité des points de vue sur ce problème et considérer qu'une telle décision engendre inévitablement des effets multiples dans des domaines variés, effets qui viennent pondérer les résultats attendus dans le champ spécifique de cette décision. C'est pourquoi, cette décision est malgré tout rationnelle, ou plus exactement elle correspond à plusieurs rationalités pour les différents acteurs impliqués :

5. Rapport Deleau, mai 1986, Paris, La Documentation française p.21.

6. Monnier (E.), *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Economica, 1987, p. 113

7. Bouget (D.), Nogues (H.), Tymen (J.), Berger (M.), Millet (D.), *Politique d'hébergement collectif et médicalisé des personnes âgées dépendantes en Loire-atlantique*, rapport pour le Commissariat général du Plan, CEBS - Université de Nantes, 1986, 446 p.

- en termes de réponse à des besoins de proximité pour les habitants d'une commune contraints de se déplacer jusque là dans une commune voisine ;
- en termes de stratégie de développement local et d'emploi dans un pays fortement touché par le chômage et relativement enclavé ;
- en termes de logique politique aussi puisque dans d'autres cantons sous-équipés les responsables politiques locaux n'ont pas su se mobiliser, etc.

Seules ont été oubliées les personnes âgées des cantons les plus déficitaires qui devront peut-être émigrer. Mais pourquoi privilégier une rationalité plutôt qu'une autre? L'évaluation ouvre le débat mais ne le tranche pas.

### A) La définition du problème.

L'une des difficultés provient en particulier de la manière dont est posé implicitement le problème envisagé. S'il est clair dans la réflexion scientifique que la « première emprise empirique ne donne même pas le juste dessin des phénomènes, même pas une description bien ordonnée, bien hiérarchique des phénomènes »<sup>8</sup> le risque est grand de demeurer prisonnier des catégories de la pratique. De plus, dans le domaine de l'intervention sociale, le problème se trouve souvent majoré parce que, selon la formule bien connue en usage à l'école de Palo Alto, « le problème c'est... la solution! ». En effet, les besoins « se présentent comme des demandes sociales générales à l'égard desquelles très souvent existe là encore une réponse, une solution, à certains égards toutes faites, et se présentant comme une norme »<sup>9</sup>. Le recours à la notion de besoin renforce la propension à « télescoper » le problème et la solution, à renverser la séquence « problème-solution »<sup>10</sup>. Cette conception, en quelque sorte naïve, rend difficile l'inventaire des solutions et la prise en compte des diverses rationalités des acteurs. En outre, même si le problème est bien posé, les moyens d'y répondre « scientifiquement » font souvent défaut.

### B) Les limites de l'analyse économique.

En effet, les limites de l'approche économique pour arbitrer entre avantages et inconvénients de choix alternatifs complexes invitent à une grande prudence. L'évaluation économique ne manque pourtant pas de méthodes pour discriminer entre diverses options. Les quatre méthodes les plus connues sont les suivantes :

- 1- La minimisation des coûts ;
- 2- L'analyse coût-efficacité ;
- 3- L'analyse coût-utilité ;
- 4- L'analyse coût-bénéfice.

8. Bachelard (G.), *La formation de l'esprit scientifique : contribution à une psychanalyse de la connaissance objective*, Librairie philosophique Vrin, Paris, 1970, p.29.

9. Goetz (M.) *et alii*, *op. cit.*

10. Favereau (O.), « Vers un calcul économique organisationnel? », *Revue d'économie politique*, n°2, 1989, pp. 322-354.

Cependant les conditions de leur application sont rarement réunies, ou bien elles se heurtent à des problèmes de mesure parfois insolubles. C'est pourquoi, le "terrorisme" de la solution optimale déduite du calcul économique doit être écarté et il convient de limiter l'apport, au demeurant non négligeable, de l'analyse économique à « *organiser l'information disponible pour contribuer à éclairer des choix où l'aspect d'allocation des ressources est incontournable et qui sans cela dépendront de la seule routine ou de jugements de valeurs, voire de purs rapports de force* »<sup>11</sup>.

Pour toutes ces raisons, il faut bien conclure avec Patrice Duran et Eric Monnier que l'analyse des politiques publiques montre « *qu'il ne peut y avoir de rationalité prescriptive face à la difficulté à penser les conséquences de toute action sociale, à appréhender une réalité dans sa totalité et à intégrer l'ensemble des points de vue* »<sup>12</sup>.

Cela revient à abandonner le mythe particulièrement puissant de la décision rationnelle, donc à intégrer l'incertitude et la relativité comme composants irréductibles de l'action publique, mais cela ne veut pas dire pour autant que l'évaluation non concluante en terme de jugement soit inutile. Elle constitue en effet, une occasion unique d'un apprentissage collectif de nouveaux problèmes, de nouvelles questions, mais aussi de nouvelles solutions. En ce sens, c'est une nouvelle culture.

### III. – EVALUATION, ELEMENT D'UNE NOUVELLE CULTURE SOCIALE

Les deux premiers points évoqués ont montré d'une part que l'évaluation était avant tout un processus social associant les acteurs impliqués et d'autre part que la pluralité des points de vue et des systèmes de valeurs portés par les acteurs, et les limites des instruments de connaissance devant la complexité des situations conduisaient à écarter l'idée d'un jugement unique et global à partir de l'évaluation. Ces deux observations amènent à porter une attention particulière à la démarche même de l'évaluation et à son insertion dans le fonctionnement institutionnel.

#### A) *L'évaluation, un apprentissage collectif.*

La conception de l'évaluation comme processus d'apprentissage collectif est un point de convergence de la plupart des études et des réflexions menées dans notre pays ces dernières années. Entendue dans ce sens, l'évaluation a une vocation pragmatique de régulation sociale. Bien sûr, elle passe par la produc-

---

11. Moatti (J-P.), Fagnani (F.): "Prix de la médecine, prix de la vie... les difficultés de l'évaluation économique", *Prospective et santé*, n°47/48, 1988, p.45.

12. Duran (P.), Monnier (E.), *op. cit.*, p.261.

tion d'informations pertinentes mais la compréhension de la réalité ne suffit pas pour la changer ; c'est pourquoi l'apprentissage réalisé au cours de la démarche d'évaluation est essentiel. Mais pour que ces activités d'évaluation puissent se développer, des conditions sont nécessaires. Dans quelle mesure et à quelles conditions la capacité d'administrer – notamment celle de l'Etat – est-elle susceptible de rendre cet apprentissage possible et utile ?

Puisqu'il n'existe « aucune méthode universelle satisfaisante, des dispositifs d'évaluation spécifiques doivent être conçus en fonction des particularités socio-politiques de la situation... »<sup>13</sup> ; il faut renoncer à l'idée pourtant séduisante d'une "boîte à outils d'évaluation" transposable d'une question à l'autre. Chaque démarche d'évaluation implique la construction artificielle de dispositifs *ad hoc*. Il s'agit donc d'une activité à organiser "sur mesure". Quelques repères existent déjà. Dans cette courte intervention deux seulement seront évoqués : l'un concerne le dispositif institutionnel d'évaluation, l'autre la matière première de la démarche c'est-à-dire l'information.

#### **B) Le dispositif institutionnel.**

Ainsi, le Conseil scientifique de l'évaluation souligne que l'édification d'une instance d'évaluation doit « s'efforcer de rassembler les acteurs pertinents d'une politique »<sup>14</sup>. Cette exigence vise à l'indépendance par l'intégration des intérêts en présence, à la qualité scientifique par la diversité des approches et à l'efficacité par la recherche de conclusions opérationnelles acceptables et même si possible, consenties.

La capacité de l'Etat à parvenir non seulement à assurer une représentation et une articulation des intérêts en présence par rapport à un problème spécifique mais aussi à créer les conditions d'un travail d'évaluation est en question. L'expérience de l'évaluation du Revenu minimum d'insertion est une illustration intéressante de cette difficulté. En effet, le gouvernement a pris soin de conjuguer trois systèmes complémentaires. Le premier, incarné par la Commission nationale d'évaluation du RMI, vise essentiellement « une évaluation à caractère externe »<sup>15</sup>. Dans le deuxième système, la délégation interministérielle au RMI doit assurer le pilotage de la loi. Enfin, le troisième système au niveau départemental est constitué par les conseils départementaux d'insertion institués par la loi du 1er décembre 1988. Ces conseils rassemblent les principaux acteurs locaux du RMI. Ils ont connu une naissance laborieuse et

13. Monnier (E.), "Evaluation des politiques publiques : méthodes et pratiques", *Problèmes politiques et sociaux*, n° 599 - 6 janvier 1989, La Documentation française.

14. *L'évaluation, de l'expertise à la responsabilité*, Rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques, Conseil scientifique de l'évaluation, la Documentation française, Paris, décembre 1991, p.60.

15. *Le RMI, le pari de l'insertion*, Rapport de la Commission nationale d'évaluation du RMI, présidée par Pierre Vanlerenberghe, La Documentation française, Paris, 1992, tome 1, p.66.

s'engagent encore timidement dans leur rôle d'instance d'évaluation des besoins en matière d'insertion. L'expérience conjuguée de ces trois types d'instance révèle une extraordinaire diversité d'application d'une loi commune à la nation. Il semble bien qu'une instance d'évaluation et de régulation des fonctionnements locaux n'existe pas et que soient peu nombreux les conseils départementaux d'insertion qui aient pu l'engager. Plus généralement, la capacité de l'État d'impulser une telle démarche depuis la décentralisation de l'action sociale pose question. En effet, suppose-t-elle que l'État occupe une place à part? Est-elle compatible avec son engagement comme opérateur direct? N'y a-t-il pas un risque de voir toujours derrière l'État ou son représentant un juge potentiel pour les acteurs locaux ou simplement un comptable avant tout préoccupé par les enjeux financiers pour le budget de l'État?

Le droit, forme privilégiée de régulation des rapports sociaux par la définition des procédures de concertation et de négociation qu'il permet, est un espace essentiel pouvant favoriser ou au contraire freiner le développement des pratiques d'évaluation. Toutefois, il ne suffit sans doute pas pour obtenir un consentement qui dépend aussi du climat général et des expériences passées qu'ont connues les acteurs. La capacité à engager une démarche d'évaluation ne s'improvise pas. Elle est le reflet des pratiques habituelles des acteurs. Cette "greffe" a peu de chances de prendre si les rapports institués entre les acteurs ne peuvent l'intégrer.

### C) *La matière première, l'information.*

Le second point de repère sur lequel nous souhaitons amorcer la réflexion concerne la matière première de l'évaluation: l'information. Deux remarques peuvent être avancées. D'abord, selon de nombreux experts dont Michel Crozier<sup>16</sup> le contenu des informations pertinentes doit être interrogé. Ils font remarquer que le souci apparemment logique de remonter à l'origine des projets et plus précisément à leurs objectifs affichés aboutit fréquemment à une impasse. En effet, la communication entre les acteurs sur leurs intentions reste souvent floue, difficile à apprécier et potentiellement chargée de conflits tant elle traduit plus ou moins fidèlement les systèmes de valeurs des uns et des autres. Il faut bien reconnaître que de nombreux systèmes trouvent un équilibre opérationnel où il est à la limite inutile de «*de chercher à s'accorder sur les fins quand on peut s'accorder sur les moyens*»<sup>17</sup>. Dans ces équilibres où subsiste un "non-dit", chaque acteur conserve son entière liberté pour «*interpréter une réalisation comme concourant aux fins ou à l'attaque des problèmes qui sont siens*»<sup>18</sup>. Toutefois, ce compromis dont on saisit l'intérêt pragmatique doit-il subsister

16. Crozier (M.), *Etat modeste, Etat moderne, stratégie pour un autre changement*, Paris, Fayard, 1987.

17. Lindblom (C.), *Politics and market: the world political economic systems*, Basic Books, cité par P. Gibert (voir note suivante).

18. Gibert (P.), "L'analyse de politique", *Revue d'économie politique*, Vol.99, (2), mars-avril 1989, p.367.



lorsqu'une démarche d'évaluation rassemble les acteurs? Des contraintes analogues à celles qui apparaissent en amont de la prise de décision existent aussi en aval. Selon Patrice Duran et Eric Monnier, la réflexion sur les conséquences devient le « *substitut fonctionnel à l'impossibilité pratique de penser l'action à partir des seuls objectifs* »<sup>19</sup>. Il convient donc de donner la priorité à l'analyse des conséquences et des effets sur celle des intentions et des objectifs; mais l'évaluation peut-elle se limiter au champ de l'efficacité, de l'efficience et de l'impact en oubliant complètement le sens et le bien fondé des interventions publiques?

Un dernier obstacle mérite d'être signalé. La connaissance des effets d'une intervention publique suppose une base de données précise non seulement sur la situation après la mise en place de l'intervention mais aussi sur la situation antérieure et sur les tendances discernables alors. Une démarche d'évaluation présuppose donc l'existence de systèmes d'observation permanents collectant de manière homogène des données statistiques et comptables pertinentes sur les phénomènes économiques et sociaux traversant le champ de l'évaluation. Sans doute est-ce un tel besoin qui apparaît de plus en plus au plan local, national mais aussi européen dans la mise en œuvre d'observatoires. La difficulté réside dans le fait que ces informations n'existent pas toujours, qu'elles sont éclatées, peu agrégeables, parfois jalousement gardées par les diverses institutions. Sans le consentement préalable ou à défaut l'obligation de contribuer à ce savoir partagé, la démarche d'évaluation est compromise. Lorsque la démarche d'évaluation ne s'intègre pas dans la continuité du fonctionnement institutionnel, elle risque fort de se transformer en simple simulacre.

En définitive, n'est-il pas illusoire de croire que l'information puisse devenir un bien public essentiel distribué de manière transparente? La démarche d'évaluation est-elle la création d'un espace de production et d'échange d'informations utiles à tous? Encore faut-il que les mécanismes de régulation dans un état de droit fondé sur l'exercice de la démocratie puissent conduire à la disqualification progressive des acteurs incapables d'organiser cet espace. C'est donc la culture même des acteurs, hommes politiques, fonctionnaires des services publics de l'Etat et des collectivités locales mais également celle des entrepreneurs de la société civile et celle des citoyens qui en constitue la condition *sine qua non*. Dans cette perspective la diminution éventuelle du rôle de l'Etat souvent associée à la reconnaissance de la légitimité des acteurs locaux n'est donc pas la fin du politique, mais plutôt son contraire c'est-à-dire sa renaissance.

---

19. Duran (P.), Monnier (E.), *op. cit.* p.259.