

Chapitre 1

DE L'ÉMERGENCE DU CONCEPT À LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE

Marcel Jaeger¹

L'ÉVALUATION n'a pas été, pendant longtemps, un objet d'étude en soi. On se demandera donc pourquoi et comment elle l'est devenue, et surtout pourquoi et comment elle tend à être aujourd'hui la préoccupation centrale qui lie le monde de l'action sociale et médico-sociale à son avenir. Cette question est majeure aussi bien pour les politiques que pour les professionnels, tous étant placés sous le regard de plus en plus insistant des « usagers ». En même temps, elle est difficile à cerner, en raison de la pluralité de ses objets (toutes sortes d'écartés concernant les besoins, les attentes, les prestations, les pratiques, les fonctionnements institutionnels...) et du trop plein de méthodes qui masquent souvent, en fait, un grand vide de pensée.

Encore faut-il pouvoir s'entendre sur un préalable : sa définition. Pour le moment, nous nous référerons à trois lignes directrices, trois dimensions de l'évaluation qui s'éclairent tout au long d'une histoire pour laquelle nous ne pouvons que brosser une ébauche très imparfaite :

1. Sociologue, directeur général de l'Institut régional du travail social Montrouge/Neuilly-sur-Mame.

- l'évaluation consiste en un jugement de valeur, appuyé sur l'estimation d'un écart entre un projet, un référentiel, des moyens et des constats, des réalisations ; elle intègre la dimension qualitative d'une approximation. On se rappellera la phrase par laquelle Sigmund Freud ouvre *Malaise dans la civilisation*, ainsi traduite en français : « On ne peut se défendre de l'impression que les hommes se trompent généralement dans leurs évaluations. » Présentée de cette façon, l'évaluation est affaire de représentation, subjective ou collective ;
- pour les philosophes de la connaissance, l'évaluation est un processus lié à l'appréciation d'une probabilité. C'est ainsi que Gilles-Gaston Granger, en 1967, se penche sur « la structure d'évaluation des situations aléatoires ». L'évaluation ne peut pas porter sur un objet que l'on peut connaître de manière incontestable ; elle porte plutôt sur des situations du fait que « la succession des événements et leur prévision par le sujet doit être considérée comme incertaine¹ ». Elle implique le risque, à la fois parce qu'elle interroge les certitudes et parce qu'elle s'appuie sur un mode de pensée lui-même à la merci de l'erreur ;
- enfin et malgré tout, l'évaluation contribue à la prise de décision. Si elle fait appel à une quantification, c'est moins pour prétendre à une mesure exhaustive et indiscutable que pour étudier au plus près, avec les acteurs concernés, les possibilités de surmonter les écarts constatés entre des intentions et des réalisations. Au-delà de la connaissance qu'apporterait une photographie de l'existant, elle est tournée vers la rectification et la réélaboration de projets. Elle ne peut donc qu'être une connaissance appliquée, finalisée par la mise en chantier permanente d'activités de toutes sortes.

De ce point de vue, nous pouvons considérer qu'aux origines de l'évaluation, se trouve une condition de possibilité : la démocratie. La justification d'un bien public et de dépenses communes à une collectivité en fonde l'utilité sociale et politique. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 en a posé les principes dans deux articles :

- l'article 14 : « Les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée » ;
- l'article 15 : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. »

Même si le mot n'est pas encore au cœur des politiques publiques, l'évaluation s'annonce comme une contribution à la décision politique, comme une démarche finalisée par le changement et la satisfaction des citoyens. Cette idée rompt de manière radicale avec la société féodale. Elle renvoie aux caractéristiques de la démocratie, en particulier l'ouverture à l'incertitude, mais elle pose aussi le problème du pilotage et de la régulation. « Demander compte » au sens de

1. G.-G. Granger, *Pensée formelle et sciences de l'homme*, Paris, Aubier-Montaigne, 1967, p. 171.

l'article 15 évoque d'emblée l'écart, le conflit, le contrôle, le pouvoir et le contre-pouvoir.

Cela dit, pendant longtemps, l'évaluation telle que nous la comprenons aujourd'hui comme élément du fonctionnement démocratique a été écrasée par une logique de contrôle, avec un équilibre instable et périlleux entre des valeurs et des normes qu'il importe avant tout de respecter¹. C'est pourquoi on ne parle pas encore vraiment d'évaluation et surtout pas dans le monde des procédures et de l'organisation du travail social.

LA NAISSANCE OUTRE-ATLANTIQUE DE L'ÉVALUATION (1910-1965)

Dans un premier temps, ce sont les professionnels eux-mêmes qui cherchent à cerner les aléas et les mystères qui les concernent directement, dans un souci de professionnalisation et de valorisation de leur corporation ou de leur place dans une corporation. L'évaluation naît de la recherche d'éclaircissements par rapport à une activité incertaine et mystérieuse : quels sont les effets produits par un service et dans quelle mesure sont-ils ceux qui étaient attendus ? Trois objets alimentent cet axe de recherche :

Les aléas de la médecine « noble »

Parmi les rares analyses consacrées aux origines et à l'histoire de l'évaluation, Alexandra Giraud² accorde une place décisive à trois médecins : Ernest Amory Codman, Harvey Cushing, Charles Mayo (Boston), fondateurs de la Société de chirurgie clinique. Ces derniers ont entrepris de revoir tous leurs patients un an après l'intervention chirurgicale, à partir de 1910. Codman appelait cela *the end result system* pour expliquer comment cette méthode permettait de s'assurer des résultats d'une pratique. Ces médecins sont partis du postulat, certes très entendables en chirurgie..., que les échecs ou les complications comptent plus que les succès. On notera que l'importance de cet aspect ne peut qu'être accrue face aux problèmes de responsabilité juridique et à la montée des contentieux, tant sont liés les problèmes de l'évaluation et ceux de la gestion des risques professionnels. Par ailleurs, ces pionniers de l'évaluation se préoccupaient de la standardisation de leurs modes d'exercice dans une culture tayloriste, mais aussi avec le souci de la qualité et de la connaissance : d'où l'importance accordée à l'impact de la formation et, dans un registre moins optimiste, la pratique de l'autopsie obligatoire chaque fois qu'un malade décédait.

1. M. Jaeger, « Des normes aux valeurs : enjeux historiques », *Vie sociale*, CEDIAS, n° 4, p. 19-29, octobre-décembre 2003.

2. A. Giraud, « Origines et définitions de l'évaluation en médecine », in V. Kovess (sous la dir. de), *Évaluation de la qualité en psychiatrie*, Paris, Economica, 1994, p. 27-41.