

Problématique générale de l'évaluation institutionnelle

Présentation du dossier

Jean-Marc LESAIN-DELABARRE

Coordonnateur de la formation
des directeurs d'établissements d'éducation adaptée et spécialisée

Jean-Yves BARREYRE

Délégué régional de l'Association nationale des centres régionaux d'études de l'enfance et de l'adolescence inadaptées (Ancreal)

LE PRÉSENT dossier porte sur ce que nous appellerons, par souci de brièveté, **l'évaluation institutionnelle**. Nous entendons par là toute forme d'évaluation que tendent à promouvoir ou que doivent mettre en œuvre les équipes d'un établissement, d'un service, d'une organisation assurant une mission de service public. Les dispositions légales les plus récentes insistent toutes sur la nécessité, pour les organismes autorisés à exercer leur action auprès notamment de populations fragiles, et utilisant à cet effet des fonds publics, de procéder à des évaluations de leur action selon des normes plus ou moins précises.

La notion d'évaluation recouvre une variété de significations et de pratiques. Le langage courant insiste sur l'aspect global et quasi intuitif et souligne l'action d'apprécier, de juger les qualités, les défauts d'une personne, d'une chose de façon approximative et sans recourir à la mesure directe.

Il en va autrement dans le contexte des institutions scolaires, éducatives, sociales ou médico-sociales : lorsque l'on parle de l'évaluation, de l'audit et de quelques

autres notions, on renvoie à un ensemble de démarches d'étude et de contrôle qui visent l'objectivité, et cherchent à cadrer les dimensions subjectives de l'appréciation, grâce à un ensemble de méthodes et de techniques.

Dans le champ de l'éducation en particulier, la question centrale devient celle de l'atteinte des objectifs fixés, et de ce qu'il convient de changer pour les atteindre. La scolarisation et plus généralement l'éducation, entendue depuis E. Durkheim comme la socialisation méthodique d'une génération par une autre, connaissent une grande variété de formes et de cadres institutionnels, qui sont au cœur des travaux d'éducation comparée. Les problèmes d'adaptation posés par la prise en compte des populations les plus difficiles, aux *marges* du système éducatif pour quelque raison que ce soit (troubles de l'efficacité, déficience, troubles de la conduite et du comportement, maladie, situation sociale ou familiale difficile...) ont généré une multitude de réponses institutionnelles. Pendant des années, c'est en termes d'équipements spécialisés, de structures plus ou moins autonomes et séparées des milieux

socio-scolaires ordinaires, que l'on a principalement répondu aux besoins éducatifs particuliers. À mesure que s'est développée une politique plus ou moins volontariste de *mainstreaming* (approche inclusive), que se sont élevées des voix multiples dénonçant les effets parfois contre-productifs des institutions spécialisées, il a fallu penser progressivement l'articulation, la complémentarité, l'efficacité voire la pertinence des structures, dispositifs, services existants.

Cette évolution est présente avec plus ou moins d'intensité dans tous les secteurs: enseignement ordinaire, adaptation et intégration scolaires (le secteur propre de l'Éducation nationale), secteurs de la protection sociale ou judiciaire de l'enfance, secteur médico-éducatif, secteur sanitaire... sont tous confrontés aux exigences de l'évaluation.

Aussi bien les fonctionnements actuels que les évolutions en cours posent le problème de leur cohérence et de leur synergie.

La question de l'évaluation est ainsi devenue une question phare pour toute institution. Les terminologies modernes témoignent de l'essor des préoccupations évaluatives depuis les années quatre-vingt, et la littérature scientifique en ce domaine est d'une telle richesse que l'on est bien en peine, depuis plus de vingt ans, de construire une taxonomie unique permettant de recenser la multitude de formes d'évaluation.

La précision et l'expansion des terminologies n'ont pas empêché que des malentendus se soient installés de longue date. Les objets, les destinataires, les acteurs, les outils, les modalités des évaluations institutionnelles donnent matière à des prises de positions, des inquiétudes, des espoirs qui ne sont pas unanimement partagés.

Par ailleurs, l'arrière-plan historique de cet essor du *tout évaluer* entache les débats de suspicions idéologiques.

D'un côté, une culture de l'évaluation tend à devenir l'autre face de toute politique publique désireuse de mesurer la portée de ses orientations, de ses réalisations, et du bien fondé des financements engagés par les collectivités.

D'un autre côté, il est patent que l'actuel débat sur la qualité des prises en charge dans les établissements, sur la qualité des services rendus par les institutions sociales et médico-sociales, advient à une époque où l'on tend à ériger en norme des politiques sanitaires, des politiques sociales et bientôt peut-être des politiques scolaires, des principes de régulation qui font florès dans le monde des entreprises prestataires de services et de biens de consommation, s'affrontant sur un marché aujourd'hui en voie de mondialisation et manifestement de dérégulation.

Pour beaucoup, il ne saurait y avoir de réelle démocratisation des institutions qu'au terme d'une analyse des effets des politiques conduites. Toute autre approche centrée sur la seule vertu des intentions prônées par les acteurs sociaux conduirait à un angélisme qui ne saurait être de mise. Une bonne part des mouvements en faveur de la *qualité* – on parlait il y a quelques années de *qualité totale* – ont mis au premier plan le repérage objectif des effets, qu'on ne saurait à aucun moment confondre avec l'estimation subjective des intentions, notamment des décideurs. Dans un tout autre registre, on connaît ce doute de longue date en sociologie: (...) *il n'est pas nécessaire* – expliquait Merton à propos d'une analyse des fonctions de la famille dont la confusion lui paraissait imputable à l'assimilation des motifs et des fonc-

tions – de supposer que les motifs que l'on a de se marier (« amour », « raisons personnelles ») se confondent avec les fonctions remplies par la famille (socialisation de l'enfant), ni que les raisons prétextées par les individus pour expliquer leur conduite ne font qu'un avec les conséquences observables de cette conduite. Les dispositions subjectives peuvent coïncider avec la conséquence objective, mais cela n'est pas obligatoire.¹

Il convient donc – cela est entendu – d'estimer les effets patents et latents des fonctionnements institutionnels, au-delà des discours que peuvent tenir leurs représentants officiels et en général tout acteur social – y compris les *bénéficiaires* –, sur les visées, buts, objectifs, et autres formes d'intentions plus ou moins sophistiquées. Mais y aurait-il aussi une fonction latente de l'évaluation ?

Pour certains, l'évaluation de la qualité en particulier n'est qu'une facette de l'économisme ambiant, qui tend à promouvoir des critères de rendement, d'efficacité et surtout d'efficience à tout moment et en tout lieu. Venue de l'entreprise, arme redoutable d'un marketing prétendument social qui viserait à promouvoir, autoriser et financer les seuls services qui correspondraient aux besoins des segments repérés d'usagers, de bénéficiaires potentiels et autres *clients*, la démarche qualité, parangon d'une évaluation *totale*, est ainsi dénoncée par F. Mispelblom-Meyer comme la nouvelle *névrose obsessionnelle* des organisations².

Quelles que soient aujourd'hui la nature et l'extension des missions confiées aux acteurs des politiques publiques, les inter-

rogations se font ainsi vives, quant aux écarts constatés entre les principes organisateurs des institutions sociales, éducatives, sanitaires, les effets des pratiques mises en œuvre, et les démarches d'investigation et de régulation choisies ou imposées.

Chez les élus, les parents, les autorités de tutelle, les enseignants, les professionnels en général ou les bénévoles, chez les enfants et adolescents parfois, il arrive que le doute s'installe voire se développe sur les buts poursuivis, les méthodes privilégiées, les moyens utilisés.

Si les outils d'évaluation de la qualité, clés en main ou à co-construire, connaissent actuellement une forte demande, certains préfèrent aux réponses dénoncées souvent rapidement comme techniques, technicistes voire technocratiques, des formes de questionnements collectifs supposés plus ouverts, moins normatifs, plus adaptés aux idéaux humanistes et aux réalités auxquelles sont confrontés enseignants, travailleurs sociaux, professionnels du soin et de l'éducation. Tel est le cas d'une approche par l'analyse des pratiques professionnelles (portée en France par les travaux de C. Blanchard-Laville et de D. Fablet) ou plus classiquement par les divers courants d'une analyse institutionnelle (dont les travaux de J. Pain, d'E. Enriquez ou de J. Barus-Michel fournissent l'illustration).

On sait que la famille, les instances de l'État, les établissements éducatifs et thérapeutiques sont des exemples types d'institutions, qui (...) *posent toutes le problème de l'altérité, c'est-à-dire de l'acceptation d'autrui en tant que sujet changeant et autonome par chacun des acteurs*

1. Merton, *Éléments de théorie et de méthode sociologique*, chap. III, Paris, Plon, 1965, p. 71-72.

2. F. Mispelblom-Meyer, *Au-delà de la qualité - démarche qualité, conditions de travail et politiques du bonheur*, Syros (deuxième édition augmentée), Paris, 1999, p. 254 et suiv.

10 | sociaux qui entretient avec lui des relations affectives et des liens intellectuels. Les institutions, qui signent l'entrée de l'homme dans un univers de valeurs, sont créatrices de normes particulières et de systèmes de références (mythes ou idéologie), servant de loi organisatrice aussi bien de la vie physique que de la vie mentale et sociale des individus qui en sont membres. Ainsi toute institution a-t-elle vocation à incarner le bien commun³. Mais toute institution, pour reprendre les termes d'E. Enriquez, porte en creux le risque toujours possible de la mort symbolique de l'autre.

Pour J. Barus-Michel, c'est en fait la méconnaissance⁴ qui définit premièrement la relation d'un acteur social aux conditions d'exercice de ses fonctions professionnelles. Cette méconnaissance porte sur l'oubli systématique du caractère de contingence que revêt toute forme concrète de prise en charge sociale (de la maladie, du handicap, de la formation, de l'insertion sociale et économique, etc.). La reproduction du social ne peut se passer d'élaborations institutionnelles ; mais toute institution prise à part est, de fait, fondée sur un choix *a priori* discutable.

Face à cette méconnaissance, tout un courant préconise de mettre en place des protocoles de recherche-action, satisfaisant à la fois aux exigences de la production de connaissances, et à celles de l'action collective éclairée : il s'agit, comme dans toute recherche en science humaines, de promouvoir un ensemble d'activités méthodiques, objectives, rigoureuses et vérifiables, conduisant à la production d'hypothèses de corréla-

tions entre des variables. Le but est de découvrir la logique, la dynamique, la cohérence... d'un ensemble de données, pour apporter une réponse inédite et explicite à un problème, ou contribuer au développement d'un domaine de connaissances. Il s'agit aussi et surtout de déterminer un processus par lequel des praticiens étudient méthodiquement les problèmes qu'ils rencontrent et les effets des actions qu'ils engagent. L'objectif est de guider, de corriger, et la démarche est fondamentalement participative, à tous les niveaux : définition du problème, planification de l'étude, choix ou construction des instruments, collecte des données, analyse et interprétation des résultats, mise en pratique des conclusions.

Les questions abordées dans le présent dossier

Nous avons proposé aux auteurs sollicités de réagir à l'argumentaire ci dessus, et de répondre à quelques questions vives :

- Comment penser l'évaluation institutionnelle, entre les dérives de l'illusion et les pièges du technicisme ?
- Quels principes fondent les démarches actuellement au cœur des débats sur l'évaluation ?
- Quels exemples mobiliser pour permettre à chacun d'être acteur d'un processus évaluatif, quel que soit son statut, sa fonction ou son rôle dans l'action au bénéfice des enfants et adolescents en risque d'exclusion ?
- Comment articuler évaluation, démarche de recherche et projets de fonctionnements ?

3. E. Enriquez, « Le travail de la mort dans les institutions », *L'institution et les institutions*, Dunod, Paris, 1987, page 64.

4. cf. J. Barus-Michel, *Le sujet social : étude de psychologie sociale clinique*, Dunod, Paris, 1987, p. 48-49.

Présentation des contributions

Une dizaine de contributions originales ont été ici rassemblées, provenant d'auteurs inscrits dans des contextes institutionnels très différents : membres de l'administration centrale du ministère en charge de l'Action sociale, de la direction de l'Administration pénitentiaire du ministère de la Justice, de laboratoires de recherche en sciences de l'éducation, d'associations gestionnaires d'équipements sociaux et médico-sociaux, d'organismes de formation de personnels d'encadrement de l'action sociale et du ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche.

Nous avons eu le souci de favoriser la diversité des auteurs, au plan de la nature des responsabilités exercées et des regards portés : médecin inspecteur de santé publique, Inspecteur de l'Éducation nationale, directeurs d'établissement spécialisé, enseignants-chercheurs, directeurs d'organismes d'études et de recherche dans le domaine de l'évaluation, responsables de formations...

Deux articles de cadrage permettent de faire un tour d'horizon des problématiques, des terminologies et de l'arrière-plan législatif et réglementaire (**Jean-Marc Lesain-Delabarre** : « L'évaluation institutionnelle, entre recherche et intervention : éléments d'une problématique » ; **Marcel Jaeger** : « La loi du 2 janvier 2002 de rénovation de l'action sociale et médico-sociale et les enjeux de l'évaluation des institutions »).

Nous avons ensuite privilégié des travaux illustrant trois courants :

- celui de l'évaluation de la qualité des services rendus (**Emmanuel Bon** :

« L'amélioration des pratiques en démarche » ; **Jean-Yves Barreyre-Ancreai** : « L'évaluation dans le domaine éducatif et social : méthode ou référentiel? »),

- celui de la recherche-action évaluative (**Michel Corbillon** et **Patrick Rousseau** : « Le suivi des actions éducatives en milieu ouvert : un outil pour la recherche et la pratique »)
- et celui de l'analyse des pratiques professionnelles (**Dominique Fablet** : « Analyser les pratiques professionnelles en situation d'intervention : une démarche participative d'évaluation de l'action éducative »).

Nous avons enfin sollicité de quatre auteurs une présentation des perspectives, des débats et des outils en cours d'élaboration en matière :

- d'observation et de régulation du fonctionnement des commissions de l'éducation spéciale (docteur **Pascale Gilbert** : « Le projet Opales : lignes directrices »),
- d'évaluation des dispositifs en faveur des élèves en difficulté (**Bruno Egron** : « L'évaluation des dispositifs de prise en charge des élèves en difficulté scolaire »),
- d'enseignement au bénéfice de la population carcérale (entretien entre **Jean-Marc Lesain-Delabarre** et **Jean-Pierre Laurent** : « Exercer en milieu carcéral : un nécessaire positionnement institutionnel, pédagogique et partenarial »),
- et d'évaluation diagnostique des élèves présentant d'importants troubles des apprentissages (**Jean-Pierre Garel** : « L'enseignant, le neuropsychologue et les autres - l'évaluation diagnostique d'élèves présentant d'importants troubles des apprentissages »).