



Pôle Ressources
Recherche & Intervention Sociale
Provence Alpes Côte d'Azur

RAPPORT D'ETUDE EXPLORATOIRE

**La mise en œuvre de la démarche d'évaluation (interne et externe)
dans les organisations sociales et médico-sociales**

Réalisé par

Philippe NECTOUX

Agathe PETIT

Emmanuel WIESLO

Septembre 2017

Contexte

L'évaluation occupe une place éminente dans la loi 2002-02 puisqu'elle qu'elle constitue le socle de la promotion de l'action sociale¹. C'est donc dans cette perspective de l'essor des droits des usagers que s'est institutionnalisée l'évaluation et plus globalement la notion de qualité. Le processus d'accompagnement est commandé par un objectif d'amélioration continue de la qualité du service rendu. Pour ce faire, la loi 2002-02 a créé plusieurs instruments de régulation, dont l'évaluation.

L'évaluation a toujours été implicitement présente dans le travail social. Bilans d'activité, réunions de synthèse, régulation et supervision institutionnelle sont autant de techniques évaluatives constitutives de l'accompagnement social. Mais avec cette législation novatrice, l'évaluation fait l'objet d'une formalisation systématique qui vise à produire une connaissance objectivée des dispositifs d'action mis en œuvre.

Dix ans après l'entrée en vigueur de la loi 2002, l'évaluation s'opérationnalise dans un contexte de forte contraction de l'allocation de ressources et de recherche impérative de performance. Il est dès lors opportun de s'interroger sur les conditions de pérennisation et de développement de cette démarche dans les ESMS et d'apprécier sa valeur-ajoutée sur la prise en charge des usagers.

Par ailleurs, l'enquête réalisée par le Pôle Ressources en 2008 auprès des sites qualifiants montrait que l'évaluation est un objet de travail à privilégier dans les programmes d'action à venir de notre dispositif de production de connaissances par les terrains professionnels.

Objectif de la démarche

L'objectif est de mettre en perspective les effets générés par l'application de cette injonction dans les organisations sociales et médico-sociales.

L'institutionnalisation de l'évaluation dans les politiques publiques et notamment dans le cadre juridique de l'action sociale s'est forgée avec deux rationalités distinctes :

- l'évaluation est un outil de gestion pour développer l'efficacité des modes d'organisation. Elle participe ainsi à l'ancrage d'une **légitimité gestionnaire** dans ce secteur d'action publique qui s'illustre par l'irruption d'un corpus d'instruments (CPOM, GCSMS) dédiés au pilotage des organisations ;
- l'évaluation est une démarche (processus référé à un ensemble de principes) centrée sur le bien-être de la personne vulnérable et référée à une vision participative de l'utilisateur. Ce second registre nourrit davantage une **légitimité démocratique et sociétale**, au fondement du secteur social et médico-social.

Cette double lecture nous amène à poser l'hypothèse que la formation et l'ancrage d'une culture évaluative dans les institutions conjuguent ces deux légitimités. Cependant, cette articulation crée des tensions et des dualités que les acteurs sont amenés à dépasser autant dans une logique de contrainte que dans une logique d'innovation. **La question de recherche s'intéresse donc à l'agir des acteurs dans la gestion de ce paradoxe. Précisément, quelle capacité d'innovation et modalités d'adaptation à la contraintes les organisations sociales et médico-sociales développent-elles dans le cadre de la mise en œuvre de l'évaluation ? Plus globalement quelle dynamique de changement organisationnel l'évaluation a-t-elle permis d'engager ?**

¹ C'est l'esprit de l'article 2 : « L'action sociale et médico-sociale tend à promouvoir, dans un cadre interministériel, 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. Elle repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes des membres de tous les groupes sociaux, en particulier des personnes handicapées et des personnes âgées, des personnes et des familles vulnérables, en situation de précarité ou de pauvreté... ».

Deux unités d'analyse sont investiguées dans le repérage des effets de l'évaluation :

- les modes d'organisation :

en interne

- ✚ les transversalités
- ✚ les systèmes de fonction
- ✚ l'organisation du travail
- ✚ la prévention de l'usure professionnelle

en externe

- ✚ la coopération
- ✚ l'implantation sur le territoire
- ✚ les relations avec l'autorité de contrôle et les financeurs

- l'innovation (sociale, organisationnelle) en termes :

- ✚ d'offre de services
- ✚ de bienveillance
- ✚ de pratiques professionnelles (développement et adaptation des compétences)

L'analyse mobilise une approche par les acteurs. En effet, elle questionne les logiques et les figures d'acteurs émergentes avec la mise en œuvre de l'évaluation dans l'organisation. Aussi, elle s'intéresse à leur « apprentissage » de l'évaluation.

Deux catégories de variables sont explorées dans l'examen des capacités d'innovation et de l'adaptation à la contrainte :

- la variable institutionnelle :
 - ✚ le secteur d'intervention (handicap, protection de l'enfance...)
 - ✚ la taille de l'organisation
- la variable organisationnelle
 - ✚ le type de prise en charge (institution ou milieu ouvert)

Aspects méthodologiques de la recherche :

La recherche a été alimentée par 11 entretiens semi-directifs menés au sein de différents types d'établissements sociaux et médico-sociaux auprès de 3 catégories d'acteurs :

- les dirigeants
- les cadres intermédiaires
- les intervenants sociaux

Un guide d'entretien a été conçu spécifiquement pour chacune de ces catégories d'acteurs. Il s'agissait de pouvoir aborder les éléments relatifs à la mise en œuvre d'une démarche qualité (mise en place, déroulement, acteurs impliqués, temporalité, etc.) et de recueillir des éléments plus subjectifs et qualitatifs sur les effets de cette démarche au sein de l'organisation sur les pratiques professionnelles, les modalités d'accompagnement et les relations avec les autorités de contrôle et de tarification.

Chaque entretien a été enregistré afin de pouvoir travailler sur les contenus ultérieurement à travers une grille de lecture permettant de dégager les éléments significatifs exprimés. Les entretiens ont été réalisés entre 2012 et 2017. On peut noter une certaine disparité dans l'avancement des

établissements dans la dynamique évaluative, certains initiant la démarche quand d'autres bénéficient déjà une expérience avancée (plusieurs évaluations internes et une évaluation externe).

Les organisations rencontrées dans le cadre de la recherche sont :

- Un ESAT (2 entretiens)
- Un IME (1 entretien)
- Un ITEP-SESSAD (2 entretiens)
- Une association d'accompagnement et de réinsertion des adultes (CHRS, CADA, etc. / 1 entretien)
- Une MECS (2 entretiens)
- Un EHPAD (1 entretien)
- Une association d'insertion par le logement (2 entretiens)

Le choix des organisations consultées visait à couvrir un panel large comprenant des services proposés à un public d'enfants, d'adultes et de personnes âgées confrontés à divers types de problématiques (handicap, troubles du comportement, dépendance, désaffiliation, problèmes sociaux, etc.). La diversité de l'échantillon est également marquée au niveau de la taille des structures, allant de petits services de moins de 10 salariés à des structures soutenues par des associations comprenant plus d'un millier de salariés. Les établissements concernés s'inscrivent pour la majorité dans le cadre de la loi 2002-2. Ils sont régis par différentes politiques publiques et rendent compte à différents types de financeurs (Conseil Départemental, Agence Régionale de Santé, etc.).

Cette diversité est à l'image du secteur social et médico-social, sans prétendre à une quelconque exhaustivité étant donné le caractère exploratoire de la démarche de recherche engagée.

Les résultats sont présentés ci-dessous par thématiques en prenant soin de distinguer les éléments partagés au sein de la majorité des établissements des aspects plus spécifiques à telle ou telle structure.

La conception de l'évaluation

La conduite des entretiens sur le thème de l'évaluation a permis un repérage de la conception de l'évaluation partagée ou non par les établissements auditionnés. L'analyse permet de dégager des points saillants mettant à jour un rapport à l'évaluation parfois critique, même si celle-ci reste globalement perçue comme positive en dépit des contraintes qu'elle fait peser sur les organisations.

Une obligation réglementaire

Les établissements consultés ont mis en œuvre une démarche d'évaluation continue de la qualité, notamment en réponse à l'obligation réglementaire impulsée par la loi 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale qui institue une obligation d'évaluation interne des organisations sociales et médico-sociales et une obligation d'évaluation externe conditionnant le renouvellement de l'autorisation.

Ce cadre instituant de la démarche évaluative est bien présent puisque l'ensemble des acteurs interrogés y fait référence.

On peut noter toutefois que certaines structures se déclarent non incluses dans le périmètre de la loi 2002-2 (structure de réinsertion sociale par le logement) au moment de l'entretien et n'ont pas formalisé une démarche évaluative sur le modèle de l'évaluation interne. La référence à l'évaluation est alors liée aux contrats d'objectifs conclus avec les financeurs ou aux démarches relatives aux financements du Fond social européen.

Certaines associations gèrent à la fois des structures soumises à évaluation et des services qui ne sont pas concernés par l'obligation. La tendance est alors d'étendre la démarche évaluative, notamment quand elle est portée par des cadres qui s'en saisissent comme d'un outil bénéfique. La dimension de contrainte s'atténue alors au profit d'une perception de l'évaluation comme « levier » pour

l'amélioration de la qualité. Dans les structures de type ESAT, des démarches de certification ou labélisation sont impulsées indépendamment de toute contrainte réglementaire. Elles peuvent se révéler plus exigeantes que les évaluations et facilitent l'appropriation d'une culture qualité.

Si la loi 2002-2 constitue un socle et une référence en matière d'évaluation, les établissements peuvent également s'engager dans des démarches d'amélioration de la qualité sous d'autres formes. On peut noter aussi que certains établissements font référence à des démarches antérieures à la promulgation de la loi, bien que moins formalisées.

L'évaluation moins comme un contrôle qu'une dynamique

La dimension de contrôle et de référence à des normes reste présente, mais elle est finalement peu évoquée au regard d'une approche qui légitime le fait de rendre compte de ce que l'on fait. L'évaluation est globalement perçue comme un moyen de valider des pratiques en référence au projet d'établissement et aux missions confiées. Dans cette perspective, la dimension contraignante s'efface devant une volonté d'objectiver les modalités d'accompagnement et d'organisation dans une dynamique d'amélioration de la qualité.

Une démarche majoritairement bien identifiée

Dans ses aspects les moins formalisés, il est fait référence à « l'évaluation » dès lors que l'on évoque les outils de la loi 2002-2 ou le projet associatif, avec un risque de dilution de l'évaluation dans le fonctionnement institutionnel. La plupart des établissements parviennent cependant à la fois à identifier la démarche formalisée de l'évaluation (reliée à des moments et des outils précis), sans toutefois réduire l'évaluation et le processus d'amélioration continu de la qualité aux seules évaluations internes et externes.

Une adhésion globale à la démarche

Si des « résistances au changement » sont évoquées, les oppositions de principe à la démarche évaluatives ne semblent pas très significatives au regard d'une démarche plutôt perçue dans l'ensemble comme « une belle opportunité » ou « une belle aventure ». Les réticences les plus fortes s'expriment dans l'établissement qui n'a pas formalisé une démarche d'évaluation interne, mais soumis par ses financeurs à de nombreuses exigences de productions quantitatives sur l'activité. Mais là encore, ce n'est pas le principe de l'évaluation qui est remis en cause, mais sa dimension purement procédurale et quantitative, ne prenant pas en compte la dimension qualitative de l'accompagnement proposé aux bénéficiaires. La mise en œuvre de l'évaluation semble globalement perçue comme « riche », « intéressante », « porteuse ».

Concernant l'évaluation externe, en dépit des craintes et de l'idée d'une formalité nécessaire, les acteurs ayant vécu l'expérience expriment des effets bénéfiques et un ressenti plutôt positif venant conforter l'évaluation interne.

L'évaluation comme part d'un procès (processus vs procédure)

Il apparaît dans les paroles d'acteurs une tension entre l'évaluation procédure (conformité réglementaire) et une évaluation perçue comme un processus, la première étant imposée et la seconde révélant la volonté des établissements de se saisir de cet outil dans une démarche plus globale de pilotage des organisations dans le sens de la production d'un service lié aux missions et au projet d'établissement. La première impose une traçabilité pouvant être vécue comme pesante et porteuse d'une dimension de contrôle ; quand la seconde souligne à quel point l'évaluation a permis d'organiser des échanges et la confrontation de points de vue.

Il apparaît également que la seule référence aux évaluations internes et externes est assez limitative au regard de l'expérience des établissements qui mettent derrière la démarche évaluative de nombreux outils, évitant d'isoler celle-ci du fonctionnement de l'organisation ou de la réduire à la temporalité des évaluations réglementaires.

Par exemple, un des établissements auditionnés évoque très clairement dans la poursuite d'une approche qualité la nécessité de lier ensemble les éléments issus de différentes démarches :

- Évaluation interne
- Classeur qualité (regroupant notamment des procédures)
- Les recommandations issues de l'évaluation externe
- Le projet d'établissement et ses objectifs à 5 ans
- Les remarques du CHSCT
- Les éléments remontant du Conseil de la vie sociale
- Le DUERP
- L'analyse des événements indésirables
- Les questionnaires de satisfaction

Le croisement des données issues de ces démarches permet de construire le plan d'amélioration de la qualité.

Il s'agit ainsi davantage pour les acteurs de faire vivre une dynamique institutionnelle de questionnement sur les pratiques dans laquelle s'inscrivent les évaluations internes et externes dans le cadre d'une démarche plus globale de production d'un service de qualité. Les acteurs refusent globalement de concevoir l'évaluation comme une fin en soi, une « procédure » de plus dont la pratique serait limitée dans le temps et pour laquelle la production du rapport serait conclusive. Ils perçoivent plutôt les effets produits en termes de ramifications, d'impulsions, de repères pouvant toucher l'ensemble de l'organisation, y compris les personnels n'ayant pas directement participé à la démarche.

La mise en œuvre de la démarche qualité et d'évaluation

Les méthodes évaluatives :

Au démarrage de l'évaluation, les établissements identifient un besoin de compétences et d'outils pour mettre en œuvre la démarche. Différents éléments ressortent en réponse à ce besoin :

- La formation (notamment des cadres) sur l'évaluation (de façon spécifique ou acquise dans le cadre de formations qualifiantes type CAFERUIS)
- Le recours à un prestataire externe pour aider à la mise en œuvre de l'évaluation interne ou la construction du référentiel
- L'utilisation de référentiels commercialisés (type QUALITEVAL pour les EHPAD), produits au sein de l'association gestionnaire ou ajustés à partir de référentiels externes
- La mise en œuvre d'une recherche-action en partenariat avec un organisme de formation en travail social portant sur la construction d'un référentiel qualité
- Une expérimentation d'évaluation interne incluant différents acteurs régionaux (DRASS, FNARS, etc.) en 2006
- La contribution (plus indirecte puisque portant sur la satisfaction des usagers) d'une étude de terrain menée par un groupe d'étudiants DEIS

La méthode consistant à évaluer les pratiques au sein de groupes de travail thématiques est largement répandue au sein de l'échantillon. Le groupe construit et/ou explore les différentes dimensions d'un référentiel et porte une appréciation sur le niveau de réalisation. Certains établissements ont constitué des comités de pilotage (ou « groupes qualité » ou « comité permanent de l'évaluation ») pour assurer le suivi global de la démarche. La pratique la plus courante consiste à dégager une ou plusieurs journées consacrées exclusivement à la démarche sous forme de « campagnes d'évaluation ». La rédaction principalement sous forme de tableau d'un plan d'amélioration de la qualité permet de définir les pistes d'action résultant de la démarche évaluative.

Des moments de restitution avec l'ensemble du personnel sont organisés et les différents rapports d'évaluation sont généralement mis à disposition du personnel. Un travail est parfois engagé directement à partir des recommandations de l'évaluation externe.

La question du périmètre de l'évaluation reste une question importante en lien avec les ressources disponibles au sein de l'organisation pour se confronter à un référentiel dont la taille conditionne les possibilités de traitement, d'analyse et de mise en œuvre d'actions correctives.

Pour les établissements ayant réalisé au moins deux évaluations, il est souligné une montée en compétence et une appropriation de la démarche. Certains établissements passent alors à une « seconde phase » consistant à s'interroger sur ce qui a été mis en place (évaluation des corrections) dans une dynamique cyclique.

On peut noter une spécificité de l'ESAT consulté qui bénéficie depuis 2003 d'une certification ISO 9001 en lien avec des exigences de clients cherchant des partenaires en capacité à répondre à des exigences qualité. Ce système de management de la qualité constitue un apport quant à une dynamique d'amélioration continue des pratiques. L'établissement est également labellisé « Lucie » (cycles de trois ans / 28 principes d'action / audit tous les 18 mois) portant sur le développement durable et la responsabilité sociétale permettant d'étendre la notion de satisfaction à l'ensemble des parties prenantes et pas seulement des clients. Certains ateliers sont également certifiés « Ecocert ». Ces démarches ont familiarisé l'établissement avec les organigrammes processus et les indicateurs qualité, ainsi qu'avec la nécessité de rendre explicites et lisibles les façons de faire. La démarche inclut également la formulation d'engagements de progrès programmés dans le temps.

La dimension participative

Différentes modalités sont utilisées pour sensibiliser / former le personnel, notamment des réunions générales de présentation, mais aussi la distribution d'écrits. Il est souligné un véritable « rôle d'animation » des cadres intermédiaires ou des responsables qualité (quand il y en a) en lien avec leurs rôles et compétences pour rendre accessible la démarche d'évaluation, mais aussi pour la rendre « sexy », séduisante. Il s'agit non seulement d'expliquer, mais aussi de mettre à jour l'intérêt pour chacun à s'inscrire dans la démarche.

La démarche est globalement portée par les équipes de cadres avec une volonté d'associer le personnel, mais aussi des usagers, des administrateurs, les familles et parfois des partenaires. Les instances représentatives du personnel sont également sollicitées en tant que telles dans certains établissements. Le Conseil de la vie sociale est aussi régulièrement mentionné en associant ses membres à la démarche.

Les usagers peuvent aujourd'hui se manifester directement dans le cadre de leur projet personnalisé d'accompagnement pour participer à des commissions ou projets relatifs au développement durable (spécificité relevée au sein de l'ESAT).

Plus largement, les usagers et familles sont associés dans le cadre de groupes de travail portant sur des dimensions qui les concernent plus directement, ce qui permet une participation qualifiée « d'active ». La participation est facilitée quand on les mobilise sur des thématiques proches de leurs préoccupations (sanction/réparation, le vivre ensemble, le projet personnalisé d'accompagnement). La participation des personnes accompagnées semble plus féconde quand elle existe par ailleurs dans la dynamique institutionnelle, mais l'évaluation a pu être l'occasion de renforcer cette dimension au sein des établissements. Cette participation a pu générer des « débats » et « discussions » permettant une confrontation des points de vue.

La question qui se pose aux établissements quant à la participation est de savoir à quel niveau situer celle-ci. Elle peut en effet être purement consultative ou engager les acteurs dans une construction commune. Cette seconde dimension reste encore compliquée à réellement mettre en œuvre, notamment en ce qui concerne les modalités d'association prenant en compte les limites liées à la situation des usagers. La question se pose également quant à l'arbitrage final en cas de désaccord. La participation des usagers est ainsi principalement sollicitée dans la phase diagnostique, mais n'apparaît pas dans la construction du plan d'amélioration de la qualité.

En ce qui concerne la participation du personnel à la démarche, les deux options que constituent le volontariat ou l'obligation sont évoquées. Certains acteurs estiment que cela fait partie intégrante du poste de travail quand d'autres ont préféré miser sur une implication progressive. De nombreux

acteurs témoignent d'une première tentative fondée sur le volontariat qui s'est finalement révélée suffisante pour générer un taux de participation significatif, sans besoin de recourir à une forme de contrainte.

Les difficultés rencontrées :

La mobilisation de ressources

Le frein le plus lisible et partagé par l'ensemble des acteurs est la question du temps dans un contexte d'augmentation des charges de travail, sans bénéficier de temps complémentaires en compensation. La démarche est perçue comme fortement mobilisatrice de ressources internes avec le sentiment parfois exprimé que pendant ce temps, on ne s'occupe pas de son cœur de métier. On note au fur et à mesure de l'avancée dans la démarche une volonté d'optimiser et simplifier les outils, notamment pour faire face aux contraintes de temps et de disponibilité. Les établissements semblent avoir eu tendance lors de la première évaluation interne à s'engager pleinement dans la démarche quitte à créer des référentiels trop imposants avec un nombre élevé de critères, ce qui a eu pour effet d'alourdir la mise en œuvre.

Outre le temps consacré à l'évaluation elle-même, celle-ci génère des effets de formalisation des pratiques qui sont eux-mêmes chronophages.

Le coût financier

Si le coût financier des évaluations est peu noté comme un frein, il apparaît dès lors qu'il s'agit de quantifier le temps consacré par les professionnels à cette fin sans allocation de moyens complémentaires. De ce fait la disponibilité des acteurs pour se consacrer à l'évaluation reste problématique. Les évaluations externes supposent également un financement de la part des établissements, même si les établissements ne mentionnent pas cet élément comme un frein explicite. Pour une labélisation de type Lucie, l'établissement doit engager environ 10 000 € pour un cycle de trois ans, la démarche comprenant une auto-évaluation accréditée par un auditeur externe.

Implication du personnel et résistances :

La démarche d'évaluation semble encore "lointaine" pour les personnels n'ayant pas ou peu participé à la démarche. Certains personnels vivent encore l'évaluation comme du contrôle avec la dimension péjorative associée à ce terme dans le secteur. L'idée que le travail social en soi ne pouvait s'évaluer a constitué un frein certain dans les premiers temps. La démarche reste encore aujourd'hui fortement portée par les cadres et le pilotage de l'évaluation reste essentiel au maintien de la dynamique.

Les résistances évoquées portent par exemple sur la peur de se dévoiler, de perdre un certain confort, d'être exposé aux regards, du changement de pratiques.

Difficultés organisationnelles

La mise en œuvre de la démarche évaluative dans le cadre réglementaire suppose le respect de temporalités et une rythmicité qui ne sont pas toujours en accord avec le temps institutionnel soumis à des contraintes diverses. L'organisation des groupes de travail ou des journées d'évaluation suppose de prendre en considération des horaires et disponibilités du personnel et induit un travail sur la logistique.

Disponibilité et adéquation des référentiels

Au démarrage de l'évaluation notamment, la question des référentiels s'est posée (voir ci-dessus) et avec elle la question des compétences nécessaires à la conduite de l'évaluation. Cette phase d'apprentissage qui a mobilisé divers types de stratégies au sein des organisations a pu laisser une impression de flottement ou de flou qui tend à s'estomper avec l'expérience d'au moins un cycle évaluatif complet. L'utilisation de référentiels associatifs et non spécifiques à la structure demande une appropriation du référentiel pour ne pas entrer dans une réponse normative, mais rester dans une perspective de développement de l'établissement.

L'ampleur de l'implication des personnes dans les démarches évaluatives

La participation active des usagers reste un point d'insatisfaction des établissements qui souhaiteraient aller plus loin dans cette voie. Le regard spécifique des usagers est recherché, mais avec des difficultés parfois pour les intégrer aux dispositifs prévus pour des personnes pouvant s'exprimer. L'association des personnels s'est réalisée de façon plus large et sous différentes formes (groupes de travail thématiques, entretiens individuels, participation au comité de pilotage), mais il est noté que certains personnels restent en retrait globalement de la démarche et la perçoivent à distance. Nous avons pu constater lors des entretiens des méconnaissances de travailleurs sociaux sur les évaluations conduites au sein de leur établissement.

Il est noté que le fait d'associer les personnes le plus en amont possible permet de pérenniser la démarche et accentue les impacts par rapport à une évaluation « hors sol » menée uniquement par un nombre limité de personnes.

Une tension entre souplesse et rigueur

Pour des associations mettant en place les mêmes types de démarches dans différents établissements, on peut noter que la dynamique peut s'instaurer de façon très différente selon les institutions, certaines impulsant une dynamique continue, d'autres se limitant à un exercice de conformité avec un impact plus limité sur les processus de travail. Indépendamment des autres facteurs, il semble y avoir un effet de culture institutionnelle ou une sensibilité évaluative permettant ou non une appropriation de la démarche. Cette situation met à jour une tension entre d'une part, une certaine souplesse organisationnelle qui produit des effets de réactivité et d'adaptabilité ; et d'autre part une rigueur et une exigence des processus de travail qui portent une exigence de qualité. Les établissements doivent dès lors trouver le compromis, le « trait commun » le plus fécond entre ces deux aspects, entre ces deux conceptions de l'action.

Les limites de la démarche

Malgré le fait de « blinder » le fonctionnement par l'utilisation des outils de la qualité, la nature du travail social et les caractéristiques des personnes accompagnées font qu'il est impossible d'anticiper l'ensemble des situations auxquelles les établissements peuvent être confrontés. La limite n'est pas intrinsèque à la démarche évaluative, mais davantage liée à la spécificité du travail social.

On note peu de références spontanées aux recommandations de bonnes pratiques professionnelles de l'ANESM, évoquées par un seul acteur dans le fait d'intégrer les recommandations au référentiel au fil de leurs sorties, ce qui suppose de prendre le temps de les travailler.

Dilution et dispersion

Les mouvements de personnel peuvent induire une perte de compétences et la nécessité de construire en continu pour éviter que les dispositifs ne s'étiolent dans le temps. Les acteurs rencontrés ont largement le souci de maintenir active la démarche, mais l'ensemble des exigences portant sur de nombreux registres ne permet pas toujours de suivre l'évaluation qui pourra rester en suspens jusqu'à la prochaine échéance formelle.

La présence d'un responsable qualité est notée comme un élément important pour maintenir active la démarche qualité en permettant notamment le suivi des plans d'amélioration, l'adéquation et la mise à jour des procédures, des critères et de la documentation institutionnelle.

Une limite mentionnée concerne la multiplicité des outils et la possibilité de se disperser dans un nombre important de chantiers simultanés dans lesquels les établissements doivent s'engager (outils de la loi 2002-2, sécurité, partenariat, gestion budgétaire, indicateurs et tableaux de bord, réponse aux appels à projets, réécriture du projet d'établissement, suivie des recommandations de bonnes pratiques professionnelles de l'ANESM, veille juridique, etc.). La charge de travail induite pour répondre aux exigences suppose de la part des acteurs une hiérarchisation des priorités, mais peut induire un épuisement du fait de la difficulté à agir sur l'ensemble des registres simultanément.

Les effets et impacts de la démarche d'évaluation

Nous avons noté plus haut que l'évaluation était le plus souvent reliée par les acteurs à tout un champ de pratiques visant à produire de la qualité et à identifier au sein de l'établissement les problèmes et écarts à corriger. L'évaluation est alors un outil parmi d'autres concourant à des objectifs de qualité, de pertinence, de conformité, voire désormais de performance. Distinguer les contributions spécifiques des évaluations devient alors plus difficile. On peut toutefois repérer dans les paroles d'acteurs certaines redondances sur des effets qu'ils relient à la conduite des démarches évaluatives.

Des effets directs aux effets diffus

Les acteurs interrogés soulignent des effets directs perçus et identifiés (l'évaluation a mis à jour des manques à corriger, parfois pris en compte immédiatement ou à court terme), mais aussi des effets plus diffus (une plus grande attention aux écrits professionnels par exemple) et des effets plus profonds relatifs à la diffusion d'une culture de l'évaluation au sein des établissements. Le terme d'« imprégnation » est ainsi utilisé pour qualifier des effets portant sur des points issus de l'évaluation, mais désormais intégrés au quotidien institutionnel.

Étendre le champ de questionnement

On peut noter que l'évaluation a conduit les établissements à interroger de nouvelles dimensions de l'organisation. En effet, les établissements produisaient des évaluations souvent empiriques et des ajustements réguliers sur les modalités d'accompagnement, mais se questionnaient moins sur des aspects plus organisationnels ou périphériques. L'évaluation a ainsi contribué à étendre le champ de questionnement sur les pratiques. L'utilisation des recommandations de bonnes pratiques professionnelles de l'ANESM (soit directement, soit plus fréquemment parce qu'elles sont intégrées dans les référentiels) permet à l'établissement de se poser des questions inédites ou reformulées.

Une montée en compétence dans le recueil de données

On peut noter un impact au niveau de l'appropriation des outils de recueil de données avec un passage (très progressif, mais amorcé) d'une évaluation fondée sur une connaissance empirique du fonctionnement à une méthodologie plus rigoureuse (sondage et analyse des dossiers par exemple pour observer le respect des procédures). Le fait de faire des « mini évaluations » (une fois par an / non formalisée à ce jour) à partir de grilles permet une forme de suivi en continu de la qualité et de l'utilisation des outils prévus.

Une plus grande formalisation des pratiques

L'impact certainement le plus marquant ou visible noté porte sur la traçabilité, les écrits, la formalisation des pratiques et la rédaction de procédures (lisibilité).

La nécessité d'avancer des preuves et de s'appuyer sur des données fiables a conduit les établissements à augmenter de façon significative la traçabilité des pratiques. Différents outils (comptes-rendus, émargements, tableau de bord, outils de programmation et de suivi, procédures écrites, etc.) sont entrés dans le quotidien institutionnel, non seulement du fait de la traçabilité qu'ils permettent, mais aussi parce qu'ils produisent des effets de rigueur et de lisibilité dans le suivi des projets personnalisés d'accompagnement et l'organisation institutionnelle. L'évaluation peut alors favoriser une « professionnalisation du secteur » incluant une optimisation du travail pluridisciplinaire, une augmentation de technicité et une meilleure coordination.

Confirmer la qualité produite

Outre la correction des écarts entre les activités et les missions, la conduite des évaluations a aussi permis pour de nombreux acteurs de confirmer, valider et légitimer la qualité produite au sein des établissements. Les évaluations externes sont également venues conforter les établissements dans les analyses de leur fonctionnement produites lors de l'évaluation interne.

Augmenter la qualité

En permettant le repérage des écarts entre les activités et les missions, la conduite des évaluations a un impact direct sur la qualité produite dès lors qu'elle est suivie de la mise en œuvre d'actions

correctives visant à réduire les écarts constatés. Les effets sont quasi immédiats ou échelonnés dans le temps en s'inscrivant dans un plan d'amélioration de la qualité sur plusieurs années.

Il est noté par exemple qu'une plus grande formalisation des procédures d'accueil a permis « de mieux impliquer et respecter les parents ». Toutefois, ce point est pondéré par le fait que le temps consacré à la formalisation ou la rédaction d'écrits entre en concurrence avec la prise en charge directe étant donné le fonctionnement généralement à moyens constants des établissements.

Dans les effets sur les usagers de l'évaluation, il est noté davantage de respect des droits et la structuration globale du travail produisant des effets sur la qualité de l'accompagnement.

Le souci de la qualité

Un des effets notés de la mise en œuvre de la démarche d'évaluation a été d'introduire la qualité comme une exigence continue dans une volonté d'amélioration permanente. Cette dynamique a engendré dans certains endroits le recrutement de chargés de mission qualité pour irriguer la culture qualité dans l'ensemble des structures et d'offrir un appui technique à la démarche. Si ce type de développement de la culture qualité reste marginal, il inaugure un prolongement de la démarche évaluative comme une dimension essentielle du travail engagé auprès des usagers, permettant notamment de se positionner de façon favorable dans le cadre des réponses aux appels à projets dans un contexte de mise en concurrence des opérateurs.

La dynamique évaluative va également dans le sens d'une plus grande transparence et lisibilité des processus de travail et des modalités d'accompagnement.

Certains évoquent une culture qualité, un environnement qualité qui irrigue les pratiques (« qui infuse »).

Une dynamique réflexive

Les démarches évaluatives ont permis de générer de la pensée, des analyses croisées sur le fonctionnement, de mettre l'établissement au travail, ont invité à se questionner.

On peut noter que la dimension normative intéresse peu les établissements qui voient dans l'évaluation plutôt une possibilité de réflexion continue sur les formes du travail social, sur la pertinence des réponses apportées, sur les logiques et formes de la participation, sur la qualité et l'innovation. En les dotant d'outils méthodologiques à cette fin, l'évaluation augmente la réflexivité des acteurs, la conscience de ce que l'on fait, comment et pourquoi, avec une plus grande appropriation des valeurs, références et démarches qui sous-tendent les choix institutionnels.

Renforcer la dynamique participative et fédératrice

À la surprise des établissements eux-mêmes, qui produisaient déjà avant 2002 de l'intelligence collective au sein d'instances de débat et de réflexion, la conduite des évaluations internes et externes a renforcé cette dimension et a permis de mettre autour d'une même table avec un même niveau de légitimité des acteurs intervenant sur différentes fonctions. Le travail engagé autour d'un objet commun (une thématique du référentiel) par ces acteurs différents a généré une confrontation des points de vue, des débats et un dialogue permettant de mieux comprendre et saisir les implications de telle ou telle pratique à différents niveaux. Un des effets de l'évaluation (quand elle est conduite de façon participative) est de produire de la connaissance mutuelle et de mettre en relation des acteurs peu habitués à réfléchir et dialoguer ensemble (par exemple les services généraux et les équipes thérapeutiques). L'évaluation constitue ainsi un « levier pour produire du débat » et travailler ensemble sur le sens de l'action. Elle a ainsi des effets fédérateurs en favorisant l'émergence d'une vision commune et une connaissance accrue du travail de l'autre. Certains salariés expriment le sentiment « d'être au travail avec la direction », « d'avancer ensemble ».

Un outil de management et de reconnaissance

Les cadres de direction intègrent l'évaluation comme outil de management permettant de redonner du sens et de l'impulsion, de repositionner l'agir et de lutter contre les effets de routine en permettant aux salariés de prendre de la hauteur ou du recul. La participation active des salariés au processus évaluatif est ainsi recherchée de façon assumée pour valoriser les salariés et leur permettre de se saisir d'une dynamique, d'un « nouvel élan ». L'évaluation induit des processus formatifs et d'appropriation qui mobilisent et fédèrent, notamment parce qu'elle se situe directement sur l'objet de travail des salariés et non sur des dimensions théoriques ou budgétaires plus éloignées de leurs préoccupations

quotidiennes. L'évaluation permet ainsi de « questionner les pratiques » et « d'augmenter le niveau d'expertise » des salariés tout en favorisant une vision d'ensemble plus cohérente. Parce qu'elle permet de mettre en évidence le sens du travail, l'évaluation est aussi perçue comme un outil de reconnaissance. Elle a aussi débouché dans diverses structures sur l'organisation de formations collectives. Enfin, le rapport d'évaluation sert de base et de support pour organiser le travail, notamment quand le plan d'amélioration de la qualité est assorti de fiches-action.

Effets d'image et sur le partenariat

Des acteurs témoignent de trois types d'effets du processus évaluatif sur les relations partenariales :

- La démarche a conduit à une plus grande formalisation des partenariats engagés qui précédemment se façonnaient de gré à gré
- Les partenaires deviennent parties prenantes de l'évaluation, ce qui accentue la connaissance mutuelle
- L'évaluation donne de la lisibilité et améliore l'image de l'établissement auprès des partenaires

Pour l'ESAT qui s'inscrit dans un marché concurrentiel, la mise à jour du système de valeurs et la labélisation sont des atouts pour faire valoir une entreprise responsable pouvant obtenir la préférence de certaines entreprises publiques ou privées sensibles à cette dimension (attractivité et fidélisation). La démarche qualité est ici directement mise en avant dans les relations avec les parties prenantes (personnes impactées ou impactantes pour l'organisation).

Imaginer demain

De par ses modalités de réalisation et notamment la rédaction d'un plan d'amélioration de la qualité, l'évaluation a une dimension prospective au sens où elle permet, en confrontant l'existant aux valeurs et missions, d'imaginer une évolution possible de l'offre de service. Elle vient nourrir à son tour la rédaction ou l'actualisation du projet d'établissement.

Le lien avec les organismes de contrôle et de tarification

Les rapports d'évaluations internes et externes sont transmis aux autorités de contrôle et de tarification. L'aspect le plus souvent mentionné dans les entretiens est l'absence de retours de la part des autorités sur les évaluations transmises avec une interrogation sur ce qu'elles en font et sur leur capacité à traiter et analyser cette documentation. Les établissements n'ont pas une vue claire sur les attendus, les seuils de qualité exigés, etc. Ils soulignent également une difficulté à positionner la relation et le dialogue sur les aspects qualitatifs, les dimensions quantitatives étant davantage au centre des préoccupations dans une vision comptable des choses.

Une interrogation persiste sur le fait que les rapports soient lus par les autorités qui semblent ne pas exploiter cette remontée de connaissances et d'expertise et ne pas sanctionner de façon positive ou négative les établissements suite aux évaluations. Certains souhaiteraient une lecture collective des résultats et un dialogue autour de la qualité.

Pour les établissements, la transmission des rapports d'évaluation permet d'augmenter leur visibilité et de multiplier les points d'appui. Certains regrettent toutefois l'absence des financeurs invités aux séminaires de restitution de l'évaluation.

Plusieurs acteurs mentionnent également des changements réguliers d'inspecteurs au niveau des ARS, ne permettant pas une continuité du travail engagé.

Il est souligné par certains interlocuteurs les « effets pervers » des approches quantitatives évaluant les établissements sur des résultats du type « nombre de personnes accédant au logement », pouvant induire une sélection des bénéficiaires et ne prenant pas en considération la qualité de l'accompagnement confortant ou non une insertion plus durable. Le désaccord pourra porter sur des conceptions divergentes de l'action et des missions, les financeurs privilégiant des indicateurs de résultats plus quantitatifs alors que les travailleurs sociaux souhaitent faire valoir la pertinence d'une évaluation fondée sur des indicateurs de qualité portant sur le processus d'accompagnement lui-même.

Dans un autre champ, mais dans le même esprit, l'évaluation reste peu mobilisée dans le cadre des négociations de CPOM ou les dialogues de gestion.

Toutefois, cette perception est à nuancer et certains établissements mentionnent une attention croissante des autorités sur des aspects qualitatifs. Certains acteurs perçoivent une exigence portant sur les locaux, ce qui est ici perçu comme positif, une porte d'entrée pour un dialogue portant sur la qualité des équipements. Un établissement mentionne le fait que l'évaluation interne a permis l'obtention du financement d'un poste supplémentaire.

Eléments d'analyse

La question de la participation au sens large (personnel, usagers, familles, partenaires, administrateurs, etc.) est située à l'articulation de la légitimité et de l'efficacité de l'évaluation.

En incluant les parties prenantes au processus évaluatif, les organisations consolident la légitimité démocratique de leur pilotage en étendant le socle de validation des pratiques qui ne reposent plus uniquement sur une décision hiérarchique et descendante. L'évaluation favorise un dialogue social large ou la mise en discussion permet d'identifier les valeurs et d'y référer des pratiques porteuses d'un sens partagé. L'évaluation porte en germe une forme de redistribution des pouvoirs au sein des établissements en même temps qu'elle s'inscrit dans les objectifs du travail social qui concourent à développer le pouvoir d'agir des personnes accompagnées. Les pratiques légitimes deviennent celles qui s'inscrivent dans un référentiel et qui ont résisté au processus de discussion/validation/correction de l'évaluation ; ou qui ont émergé par la mise en œuvre même de ce procès en tant qu'innovation interne ou inspirée d'expériences ou de propositions externes. La référence aux recommandations de bonnes pratiques professionnelles de l'ANESM, à des référentiels externes ou à un label permet d'asseoir cette légitimité en garantissant que l'établissement nourrit sa pensée et ses pratiques en puisant aux ressources disponibles dans le secteur.

Le processus de « fabrique de pratiques légitimes » conduit à consolider celles-ci par le biais de procédures qui garantissent leur mise en œuvre et leur inscription dans le quotidien, et qui seront elles-mêmes à réinterroger lors du prochain cycle évaluatif. Il n'y a donc pas tant lieu d'opposer processus et procédures au sein de l'évaluation que de comprendre leur articulation dans la façon dont les établissements répondent à leurs missions et aux besoins des personnes accompagnées.

On peut noter de façon quelque peu paradoxale que la légitimité démocratique ouverte par l'évaluation nécessite aujourd'hui encore que le processus soit pleinement soutenu par les cadres et une volonté associative. Une volonté descendante alliée à une obligation réglementaire semble devancer une possibilité de se saisir d'une opportunité accrue pour les acteurs participant à l'évaluation d'influencer les évolutions futures et de participer plus activement à l'élaboration des stratégies et réponses institutionnelles. Il reste, semble-t-il, à caler certains paramètres de la participation pour lever une certaine défiance quant à la possibilité de peser réellement sur les décisions et libérer une parole qui s'affiche encore comme bridée (« jusqu'où peut libérer notre parole ? »).

La formalisation vient alors à la fois soutenir la mise en œuvre du projet et permettre d'en rendre compte. Les établissements souhaitent se dégager de données purement comptables ou procédurales et s'appuient sur la participation des usagers pour questionner, non pas tant l'existence du livret d'accueil par exemple, que sa capacité à informer les personnes accueillies de façon adéquate. Un acteur le formule ainsi concernant une personne analphabète : « ce n'est pas le livret d'accueil qu'il faut transmettre, mais son contenu ». C'est dans ces aspects là que vient s'inscrire une démarche qualité qui fait sens pour les acteurs et leur permet de rendre compte et faire valoir leurs pratiques sous un angle plus qualitatif.

Deux aspects de l'évaluation cohabitent dans une tension non réductible entre la notion de conformité par rapport à des exigences réglementaires, des normes de fonctionnement, des recommandations de bonnes pratiques professionnelles, des référentiels ; et une dynamique de questionnement permanent, de fluidité de la réflexion, de l'adaptabilité et de l'ajustement des réponses qui interroge

la pertinence de l'action plus que sa normativité. Ce qui se joue ici porte sur la justesse de l'agir au regard de sa canonicité.

Les enjeux de l'évaluation portent ainsi sur la qualité du service rendu au final aux personnes accompagnées et non sur les procédures permettant de soutenir la production du service. Certains acteurs souhaiteraient aller plus loin dans cette démarche, car ils se confrontent au fait qu'il est plus facile d'évaluer l'existence des procédures et outils que leur pertinence et leurs effets. Pour les acteurs les plus avancés dans les démarches évaluatives, mais aussi pour ceux qui expriment le plus de réticences, cette orientation vers un approfondissement qualitatif serait souhaitable, mais se heurte à la quantité de normes auxquelles les établissements doivent référer leurs pratiques. La question des contenus des référentiels au regard des moyens et ressources disponibles reste entière. Dans un premier temps, les établissements ont souhaité interroger les dimensions sur lesquelles ils percevaient des marges de progrès importantes ou rendues plus ou moins obligatoires suite au décret 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. Le peu de retours dont ont bénéficié les établissements de la part des autorités de contrôle et de tarification ne leur permet pas à ce jour d'avoir une visibilité sur les attendus, notamment quant aux aspects plus qualitatifs de l'accompagnement.

Sans rejeter ses aspects de rationalisation de l'action, les acteurs semblent plus intéressés par la vitalité insufflée par la dynamique évaluative dans le sens d'un questionnement permanent permis par la mise en discussion institutionnelle des modalités selon lesquelles l'accompagnement va s'organiser.

La participation des usagers au processus évaluatif n'est pas tant un supplément permettant d'ajuster l'action, mais c'est déjà de l'action sociale. En ce sens l'évaluation n'est pas déconnectée des missions de l'établissement, mais y participe déjà pleinement. Ainsi, conduire des évaluations qualifiées par un acteur de « hors-sol », c'est-à-dire portée par un minimum de personnes enracinée à la base non seulement la légitimité de l'évaluation, mais aussi son efficacité.

Il est en effet noté que l'impact de l'évaluation est quasiment proportionnel à la possibilité pour les parties prenantes d'intervenir dans le processus, d'en comprendre le sens, d'en maîtriser la technicité et d'apporter leur contribution. Un des effets mis en lumière par la recherche est notamment les rencontres et espaces de débats ouverts par l'évaluation qui ont permis non seulement des échanges de points de vue, mais aussi une meilleure connaissance mutuelle.

L'évaluation vient ainsi prendre place et se loger au cœur du fonctionnement institutionnel comme un apport parmi d'autres venant alimenter une dynamique de questionnement et d'amélioration continue des pratiques et de la qualité comme adéquation de l'accompagnement aux problématiques des usagers. Si l'évaluation produit des effets et impacts spécifiques que nous avons tenté de mettre en lumière ci-dessus, elle n'est pas réellement dissociable d'une organisation plus générale au sein de laquelle elle prend une teneur particulière en fonction de la réceptivité de l'établissement, de quelque chose de peu palpable qui facilite son intégration dans la culture institutionnelle.

Les effets de l'évaluation ne peuvent de ce fait être limités aux seules corrections des écarts mentionnées dans le plan d'amélioration de la qualité, mais procèdent également d'une diffusion ou d'une « infusion » dans les rouages institutionnels, quand des éléments issus du processus évaluatif s'intègrent dans la routine et irriguent les pratiques. La plus grande formalisation des pratiques est un de ces effets qui débordent le strict cadre évaluatif tout en continuant à s'en inspirer et à le nourrir. Le fait que le travail social soit évaluable est une idée désormais largement partagée et permet de décentrer l'attention de la personne accompagnée et de sa problématique pour s'intéresser aux processus d'accompagnement et aux dimensions organisationnelles qui vont impacter directement ou plus indirectement la possibilité pour la personne de gagner en autonomie, de développer des compétences facilitant la sortie du dispositif. Cette dynamique permet d'intégrer plus complètement les aspects environnementaux des situations et de percevoir avec plus d'acuité la nécessité de formaliser les partenariats, de rendre l'action de l'établissement plus lisible.

Conclusion

La recherche conduite autour de l'impact de l'évaluation au sein des établissements sociaux et médico-sociaux montre une appropriation de cette démarche dans une volonté affirmée de ne pas s'en tenir à la légitimité gestionnaire qu'elle permet, mais de valoriser à travers elle une légitimité démocratique articulée autour de la participation des parties prenantes et de la qualité de l'accompagnement proposé aux personnes vulnérables accompagnées. La mise en œuvre de l'évaluation et des diverses démarches concourant à l'amélioration continue de la qualité pèsent sur les organisations en mobilisant du temps et des ressources, mais génère des effets directs de correction des écarts, tout autant que le développement d'une culture de la qualité qui irrigue progressivement les modes opératoires, notamment à travers une plus grande formalisation et traçabilité des pratiques. L'évaluation a étendu les espaces de dialogue et de questionnement au sein des établissements sociaux et médico-sociaux. Elle produit donc des effets autant sur les modes d'organisation que sur le partage du sens et la définition des bonnes pratiques. Elle est valorisée comme un processus parmi d'autres concourant à la qualité et elle est incorporée au fonctionnement des établissements, ce qui permet d'aller au-delà de la dimension procédurale et de la réponse à l'obligation. Si elles doivent être portées de façon active par les cadres et responsables qualité, les démarches évaluatives entrent progressivement dans les *habitus* institutionnels et sont reconnues par les acteurs comme des outils produisant des effets positifs sur l'organisation et la qualité de l'accompagnement proposé. Elles concourent à la lisibilité des pratiques en interne, mais aussi auprès des partenaires, en notant toutefois le souhait des établissements de développer avec les autorités de contrôle et de tarification une relation davantage centrée sur les dimensions qualitatives de l'accompagnement, en prenant appui sur les rapports d'évaluations transmis.

Le Pôle Ressources régional "Recherche et Intervention sociale" est financé grâce aux concours de :



Le Pôle Ressources régional "Recherche et Intervention sociale" est conjointement porté par :



**COLLÈGE COOPÉRATIF
PROVENCE ALPES MÉDITERRANÉE**

