

Introduction

L'ÉVALUATION SOCIALE et médico-sociale est devenue une nouvelle nécessité, une « ardente obligation » pour tous les établissements et services sociaux et médico-sociaux, les ESSMS (voir encadré page suivante). La loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 réformant l'action sociale et médico-sociale est venue en effet leur imposer deux points de passage impératifs :

- procéder à une évaluation interne, trois fois par période de quinze ans¹, des activités et de la qualité des prestations mises en œuvre en communiquant le résultat de cet examen aux autorités publiques ;
- faire procéder par un organisme habilité à une évaluation externe régulière, deux fois par période de quinze ans et deux ans au maximum après une évaluation interne, toujours en communiquant le résultat de cet autre examen aux autorités publiques. Les mêmes thèmes (activités et qualité des prestations) que ceux de l'évaluation interne sont alors au cœur de cette deuxième démarche.

Ce passage obligé pose de nombreuses questions sur le plan éthique, mais aussi politique, méthodologique ou organisationnel. Chacun a apporté ses commentaires, sa lecture, ses représentations (parfois plus importantes que ses pratiques) devant un des éléments les plus originaux, et porteurs de changement, de la loi du 2 janvier 2002. Plusieurs années se sont écoulées entre l'énoncé de la loi et l'entrée réelle dans cette obligation. Les années 2009-2010 constituent d'ailleurs la période de transition, disons même de basculement : avant, il était possible de tergiverser, de relativiser l'obligation, d'habiller les démarches à sa manière, de tarder dans l'application, après cette période,

1. Nous reviendrons, dans l'ouvrage, avec toute la précision qui s'impose sur cette question de la régularité des évaluations internes et externes, et de la date butoir de réalisation des premières évaluations, les pouvoirs publics ayant longtemps tergiversé pour cette clarification, de la loi de janvier 2002 à la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 dite loi HPST portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (un décret définitif est encore attendu à ce jour).

INTRODUCTION

l'évaluation sera devenue une obligation réelle, la généralisation de sa mise en œuvre étant réalisée à terme (début 2009, 60 % des structures se seraient engagées dans la démarche d'évaluation interne¹, mais seulement 21 % l'auraient réalisée de manière complète). Une des preuves de ce basculement est constituée par la montée en puissance des productions (recommandations, positions) de l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM).

Les ESSMS

Nous utiliserons tout au long de l'ouvrage le sigle d'ESSMS, devenu un sigle de référence pour l'ensemble des administrations ou des institutions du secteur social et médico-social. Il a l'intérêt de bien représenter les 37 500 établissements ou services identifiés et désignés par la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale : structures spécialisées intervenant auprès de publics cibles (personnes dépendantes, handicapées, en difficulté sociale, en situation de délinquance, etc.), dans une action professionnelle permettant une prise en charge ou une résolution des difficultés et une insertion sociale. Il a l'inconvénient de ne pas représenter : 1) les nombreux services d'action sociale de premier rang (CCAS, CIAS, services d'accueil et d'orientation de la CAF, départementaux, etc.), 2) la nébuleuse, non négligeable des dispositifs d'insertion sociale et professionnelle (chantiers d'insertion, insertion par l'économie, formation/mobilisation) ou de développement social des quartiers, 3) les services proches de l'action sociale (accueil petite enfance, scolarisation en milieu ordinaire, animation socioculturelle, etc.).

2

Une difficulté dans ce basculement : les représentations sur l'évaluation sont encore bien diverses, au point que l'on peut trouver tout et son contraire dans les vécus ou perceptions des acteurs, ou même dans la littérature plus spécialisée, surtout quand l'évaluation est reliée aux « démarches qualité » ou au « management par la qualité ». Cela

1. Ces chiffres ont été publiés par l'ANESM en mars 2009 (<http://www.anesm.sante.gouv.fr>) : *Enquête nationale 2008 auprès des ESSMS*. Attention, ces chiffres sont à pondérer : établis que sur un échantillon représentatif de trois mille ESSMS, ils indiquent que 21 % des ESSMS auraient réalisé un cycle complet d'évaluation interne, mais que seulement 10 % des ESSMS auraient transmis le résultat de leur évaluation interne aux autorités ayant délivré l'autorisation. 39 % des ESSMS seraient en cours de réalisation de l'évaluation interne : cette réalité n'étant pas décrite, elle peut correspondre autant à une structure ayant presque terminé la démarche qu'à une autre qui en est encore au stade de la sensibilisation, au préalable avant une mise en œuvre.

tient à une raison principale : le mot évaluation est un mot-valise, à la fois concept et pratique. Il rejoint la cohorte des mots de même nature (communication, management, etc.), fortement connotés par des références idéologiques de plusieurs natures, reliées à des portes d'entrée et concepts très différents.

Chacun peut encore aujourd'hui faire dire ce qu'il veut à ce mot. Notamment quand le terme se rapporte à des pratiques, il est encore utilisé par de nombreux promoteurs de méthodes, parfois « clés en mains », avec des énoncés pleins de certitudes : ils auraient *la* méthode, proposeraient *le* référentiel, seraient les porteurs de *la* seule démarche estampillée... Souvent même ces contenus pleins de certitudes sont en contradiction flagrante avec les textes réglementaires en vigueur, mais peu importe pour leurs auteurs.

Quand le terme est présenté comme concept, il se rapporte surtout au jugement, à l'appréciation de la pertinence ou des effets d'une action publique, concept décliné depuis plus de vingt ans dans une littérature dite scientifique, reliée à des visions très positives : l'évaluation serait une démarche d'examen critique, indispensable en démocratie, pour éclairer la décision avant, pendant ou après cette action. Mais précisément, il suscite alors de nombreuses réactions hostiles, le mettant en lien avec de nouvelles formes de management public, proche du mode de l'entreprise.

Notamment depuis l'obligation d'évaluer dans le secteur social et médico-social, le thème suscite des débats qui se déroulent selon un même scénario, bien rodé, dès qu'il est discuté dans une assemblée, un colloque, une réunion professionnelle, etc. Invariablement se lève d'un côté l'avis de penseurs ou dirigeants, militants de la démarche avec souvent une grande force de conviction, mais allant parfois jusqu'à la présenter comme une solution, un sésame, un gage... Immédiatement est soulevé, d'un autre côté, l'avis de détracteurs particulièrement acérés, avec des propos fortement idéologiques et parfois des amalgames, mais souvent aussi avec des arguments pertinents en matière de méthode et de rigueur. Au milieu, s'exprime l'avis des réalistes, voulant tenir compte des obligations, mais souhaitant en faire un support, un outil compatible avec la « culture du travail social », un vecteur de progression. Ces réalistes sont rapidement pris entre deux feux, entre dénonciation d'un conservatisme archaïque préjudiciable à l'usager et dénonciation de la collaboration à des formes insidieuses de marchandisation. Ils

finissent par l'emporter, mais deviennent alors porteurs ou responsables de méthodes peu assurées, voire faiblement productives de changement.

Plus globalement, l'évaluation fascine et inquiète tout à la fois :

- l'idée d'une normalisation et d'une codification des pratiques écorne l'idée même d'une adaptation à chaque cas. Pointe tout un univers de procédurisation, qui sera jugé selon les uns comme un effort de rationalisation/garantie (pour l'usager, le promoteur de programmes, le responsable d'une politique), et selon les autres comme une rationalisation de l'humain¹ insupportable, voire une « GPSisation des conduites² ». La production des référentiels est de ce point de vue une bonne illustration : des objets construits, certes structurés, organisés, cohérents, mais dans une normalisation standardisante et une exhaustivité inquiétante. La production de recommandations de bonnes pratiques professionnelles (plus des repères pour penser que des prescriptions/proscriptions) se situe quant à elle à cheval entre la standardisation et la production du sens nécessaire aux accompagnements sociaux ou médico-sociaux ;
- l'interrogation sur les contenus de l'évaluation est cruciale, un temps résolue par la référence aux démarches qualité (obligation de moyens, conformité de pratiques) et non au contrôle de l'obtention de résultats. Elle rebondit en 2009 avec le rappel fort par l'ANESM de la définition de l'évaluation (apprécier la pertinence et l'efficacité d'une action, à travers ses effets notamment). Chaque option (le regard sur la performance ou le regard sur la mobilisation de moyens) trouve encore ses défenseurs et ses détracteurs... ;
- enfin, nous assistons à l'émergence d'une société de l'évaluation, d'une société « évaluative », parfois même plus évaluative que porteuse de projets, de desseins. Faut-il y voir une relation de cause à effet (moins une société porterait des finalités fédératives et des projets, plus elle aurait tendance à s'interroger sur le bien fondé de ses actions) ? Sans répondre à cette question, notons qu'elle imprègne les perceptions de chacun. Même si, par exemple, des responsables

1. Voir la conférence de Roland Janvier : « Quatre enjeux pour conduire la qualité dans l'action sociale : communiquer, manager, organiser, agir, l'urgence d'évaluer pour résister à la rationalisation de l'humain », IRTS de Bretagne – GIRFAS Bretagne, 15 mai 2009.

2. Pour reprendre le mot de Michel Chauvière dans son ouvrage : *Trop de gestion tue le social*, Paris, La Découverte, 2007.

d'un ESSMS, lançant une démarche, la positionnent dans un sens (par exemple une co-production), sur le terrain, les professionnels la vivront dans un autre sens. Cela s'explique par un contexte ambiant et les dernières productions médiatisées (tel ministre parlant d'évaluer et noter des agents, tel rapport évoquant l'inanité d'une évaluation, tel auteur évoquant la normalisation nécessaire d'un secteur non contrôlé, tel rappel d'une gabegie financière, etc.). Ainsi et malgré le positionnement de départ se développera l'image de l'évaluation comme solution illusoire, ou vecteur dangereux de normalisation, ou encore support de notation et de sanction, ou enfin outil d'une réduction des moyens...

Devant ces multiples interrogations, nous ne proposons pas dans cet ouvrage des réponses idéologiques ou philosophiques définitives. À chacun, dans son for intérieur et en lien avec des courants de pensée ou d'analyse publique, de percevoir et de s'appropriier cette possible pertinence. Que le lecteur n'attende donc pas, ici, un plaidoyer, mais des clés de lecture et de pensée...

Nous sommes, par nature, méfiant à l'égard des engouements unilatéraux, préférant parfois l'analyse et la position « méta » pour comprendre les enjeux et le lien avec des processus plus globaux. C'est pourquoi nous avons pris le parti de développer quatre axes pour les contenus :

- resituer le cadre de l'évaluation sociale et médico-sociale dans son lien avec l'évaluation des politiques publiques : il nous a semblé intéressant de permettre à chacun d'avoir une idée claire sur l'état de la situation en matière d'évaluation des politiques publiques, pour sortir des fantasmes et prendre en compte les réalités influençant singulièrement l'évaluation sociale et médico-sociale ;
- ouvrir la vision des démarches possibles, en ne se laissant pas fasciner par la seule évaluation interne ou externe rendue obligatoire par la loi pour les ESSMS : regarder ainsi du côté de l'évaluation des politiques, des territoires, des besoins sociaux, des besoins d'une personne, des situations à risque, nous a semblé un apport indispensable, orientant les pratiques ;
- donner des repères en acceptant la dimension plurielle du thème et des thèses ou pratiques proposées : mettre sur la table, de manière abordable, toutes les informations nécessaires a paru un élément majeur de la démarche, pour éviter d'ajouter un nouvel ouvrage

sur la pensée d'un auteur, d'autant que la plupart de ceux qui sont disponibles apportent essentiellement une vision exagérément positive, ce qui gêne considérablement une approche objective du sujet ;

- donner des définitions et des outils en restant centré sur un devoir éthique : toujours relier une démarche à des choix, ne pas se noyer dans des descriptions de méthodes ou procédures qu'il suffirait de dupliquer sans réflexion de fond.

Cet ouvrage est conçu comme un guide rassemblant tout ce que les professionnels du social et du médico-social (ou professionnels en formation) ont besoin de savoir : la constitution des repères de base. Nous avons fait le choix de trois partis pris : ne pas livrer des contenus linéaires, avec des constructions par raisonnement, dans leur complexité, prendre l'option de la lisibilité, avec des fiches qui permettent à chacun d'avoir, sur la table, les contenus utiles, exposés le plus lisiblement possible. En effet, nous souhaitons faciliter la place de chacun dans ces nouvelles pratiques : de la connaissance des fondements, posés initialement autour des effets des politiques publiques, à leur application concrète dans des méthodes inventées dans les dix dernières années pour le secteur social et médico-social. Il s'agit bien de permettre à chacun de participer, dans la clarté des responsabilités, au changement qu'apporte l'évaluation, quand elle relie notamment efficacité d'une intervention et fondement éthique de cette dernière.

Cet ouvrage a aussi pour vocation d'éclairer les responsables des ESSMS comme ceux des politiques sociales : il est en effet nécessaire, devant le développement de représentations fantaisistes ou d'informations erronées, de formaliser des repères et contenus précis. Mais le contenu proposé ici leur sera surtout utile pour penser, animer, conduire des démarches. Nous avons pris le parti de simplifier les constructions : il s'agit notamment d'éviter des démarches si complexes, en évaluation interne ou externe, qu'elles deviennent irréalisables, ne serait-ce qu'en termes de gestion du temps, denrée si rare aujourd'hui, encore plus nécessaire demain. Notamment, il s'agit de les aider à sortir de la tentation des supports totalement construits, apparemment simples, mais qui se révèlent sur le terrain de véritables « usines à gaz ¹ ».

1. J.-M. Simon, « Quelle évaluation pour les établissements et services sociaux et médico-sociaux ? » in *L'Année de l'action sociale 2008*, Paris, Dunod, 2009.

La construction de l'ouvrage s'appuie sur une philosophie : partager en mettant sur la table le savoir existant, puis donner à chacun, individuellement ou collectivement, le pouvoir de discerner dans ces contenus pour les utiliser. L'évaluation est une affaire trop importante pour être confiée à des seuls « spécialistes »... d'autant plus que les dits « spécialistes » assènent parfois des affirmations lapidaires, évitant ainsi les questionnements sur les concepts et méthodes.

En effet, si l'on nous parle d'une science de l'évaluation (en pédagogie, cette science a été appelée « docimologie », le terme étant repris ensuite pour les autres domaines d'application) ou de méthodes, rigoureuses, de mesure, l'utilisateur note surtout deux modes trop fréquents d'application. D'un côté les « usines à gaz » évoquées plus haut : des référentiels centrés sur une description de « standards qualité » nécessitant un temps infini pour comprendre les contenus évaluatifs avec des formes apparemment exhaustives et structurées, parfaites, mais difficilement utilisables... De l'autre, des énoncés consensuels (voire des lapalissades) et évasifs, évoquant des intentions et des changements ou effets recherchés, faussement rigoureux, suscitant des appréciations essentiellement « pifométriques »... Dans les deux cas, l'utilisateur aura l'impression que la montagne accouche d'une souris, ou même d'une escroquerie. Science et méthodes deviennent alors des habillages de vide...

Donner donc des repères, et non pas plaider la cause de l'évaluation, permettre ainsi à chacun de se faire son idée, de comprendre pour utiliser : voilà notre objet principal ici. Ce guide pratique propose une progression en sept parties :

1. « l'ardente obligation » de l'évaluation fait le tour des principales thèses expliquant à la fois l'obligation nouvelle de l'évaluation en action publique, sa diffusion historique, sa place actuelle devenue incontournable dans l'univers des politiques et de l'action sociale et médico-sociale ;
2. l'évaluation des politiques publiques en pratique reprend des contenus pratiques et méthodes qui peuvent être recensés sur le thème, avec quelques exemples ;

3. l'évaluation des besoins en pratique a pour ambition de relier le thème général à la thématique d'analyse des besoins et plus globalement à l'évaluation *ex ante*¹, avant décision, qu'elle concerne une politique, un programme territorial ou l'accompagnement d'une personne ou d'un groupe ;
4. l'évaluation des activités et de la qualité des prestations en théorie fait un point précis (pour être au clair et en finir avec les propos fantaisistes) sur les définitions, les obligations réglementaires et législatives d'évaluation des établissements et services sociaux et médico-sociaux, sur le lien avec les recommandations de « bonnes pratiques professionnelles » ;
5. l'évaluation interne des activités et de la qualité des prestations dans ses contenus fait le point sur les contenus réellement concernés dans les thèmes de l'évaluation interne ou externe ;
6. l'évaluation interne des activités et de la qualité des prestations en pratique propose d'éclairer concrètement les modes de déroulement, d'implication de tous dans les démarches de terrain ;
7. l'évaluation externe des activités et de la qualité des prestations en pratique présente les modes d'appel à des évaluateurs externes et le déroulement de ces démarches.

1. Pour parler comme P. Viveret, auteur du premier rapport de référence sur le thème, *L'Évaluation des politiques et des actions publiques*, Paris, La Documentation française, 1989, qui désigne là des évaluations préalables à une décision ou un programme.