

I

LES FONDEMENTS DE L'ÉVALUATION INTERNE

- I. LES FONDEMENTS LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES**
- II. LE TERRITOIRE ET L'OBJET DE L'ÉVALUATION INTERNE**
- III. LES FONDEMENTS THÉORIQUES DE L'ÉVALUATION :
APPROCHE GÉNÉRALE**

I - LES FONDEMENTS LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES

Tout n'a pas commencé avec l'article 22 de la loi du 2 Janvier 2002 qui a introduit l'obligation pour les établissements et services sociaux d'évaluer leurs activités et la qualité de leurs prestations, mais le rappel de la loi paraît incontournable pour qui veut approcher l'évaluation par ses fondements législatifs.

En effet, la loi du 2 Janvier 2002 prévoit :

- ⇒ Une évaluation interne destinée à évaluer les activités et la qualité des prestations délivrées par les établissements et services sociaux et médico-sociaux, notamment sur la base de recommandations de bonnes pratiques, validées par le Conseil National de l'Évaluation Sociale et Médico-Sociale, et dont les résultats devront être communiqués tous les cinq ans à l'autorité ayant délivré l'autorisation.
- ⇒ Une évaluation externe, au cours des sept années suivant l'autorisation, au plus tard deux ans avant la date de son renouvellement, par des organismes habilités, sur avis de ce Conseil national, selon la méthodologie également validée par ledit Conseil.

Nous verrons plus tard que les procédures d'évaluation interne et externe consacrées par cette même loi ont pour objectif d'orienter les structures sociales et médico-sociales vers un processus d'amélioration continue de la qualité. Plusieurs sources sont venues préciser les contours et les modalités de l'évaluation interne.

- ⇒ Le guide de la DGAS : Démarche qualité-évaluation interne dans un établissement ou service médico-social ou service et recours à prestataire/guide méthodologique. Mars 2004.
- ⇒ Le Décret d'application de la Loi du 2 Janvier portant création, composition et fonctions du CNESMS, Décret n° 2003-1134 du 26 novembre 2003 relatif au Conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale mentionné à l'article L. 312-8 du code de l'action sociale et des familles.
- ⇒ Les notes d'orientation du CNESMS et notamment :
 - Note d'orientation n° 1 du 10 Novembre 2005, précisant le champ et le territoire de l'évaluation,
 - Note d'orientation n° 2 du 24 Janvier 2006 portant « *procédures, références et recommandations de bonnes pratiques professionnelles* ».
- ⇒ Le guide du CNESMS : Evaluation interne/Guide pour les établissements et services sociaux et médico-sociaux, Version N° 1 Septembre 2006.

II - LE TERRITOIRE ET L'OBJET DE L'ÉVALUATION INTERNE

2.1- Le périmètre de l'évaluation interne

À première vue, on pouvait penser que, selon l'article 22 de la Loi du 2 janvier 2002, l'évaluation interne et externe s'exerceraient sur des territoires différents, délimités par des objets et des objectifs différents. Selon le CNESMS, cette hypothèse doit être écartée :

« puisque l'évaluation interne et l'évaluation externe doivent porter, toutes deux, sur les activités et la qualité des prestations que délivrent les établissements et services, elles doivent avoir le même périmètre et rien n'interdit que ce dernier soit large, incluant la vérification de la pertinence du projet d'établissement, de la bonne insertion de la structure dans son environnement, de l'efficience du dispositif retenu.

En fait, ce qui importe, c'est la complémentarité des regards portés sur un même établissement ou service, dans une articulation forte entre évaluation interne et évaluation externe. Leur succession doit permettre de disposer de points de vue croisés, ce qui aidera à se constituer un jugement aussi sûr que possible. Ceci est primordial, à la fois pour les responsables de la structure concernée et pour l'autorité ayant délivré l'autorisation qui est destinataire des résultats des évaluations internes et externes ».

Plus précisément, ajoute le CNESMS :

« la succession dans le temps des deux types d'évaluation doit créer une dynamique. Ainsi, l'évaluation interne est suivie d'une évaluation externe et cette dernière doit se prononcer à la fois sur le sérieux de l'évaluation interne, sur la pertinence des conclusions qui en ont été tirées, sur les améliorations effectivement enregistrées ; et les mesures prise à la suite de l'évaluation externe seront à leur tour évaluées, lors de la phase suivante. C'est de cette manière que l'évaluation concourt à la dynamique d'amélioration continue de la qualité des prestations »¹.

2.2- L'objet de l'évaluation

2.2.1- L'évaluation des prestations

On aurait pu penser qu'en faisant référence à l'évaluation des activités du secteur et de la qualité de ses prestations, la Loi du 2 janvier 2002 définit ainsi les deux objets fondamentaux de l'évaluation. Ainsi les activités s'apprécieraient au regard de leurs propres indicateurs et les prestations aussi. Cette présentation pourrait laisser suggérer que les activités de service sont un objet d'évaluation à part entière.

D'un point de vue méthodologique, cet exercice est possible, si des fois les objectifs de l'évaluation incluaient la production de connaissances sur les activités intrinsèques des établissements et services sociaux et médico-sociaux.

Il n'en a pas été le cas, puisque pour le CNESMS, si l'évaluation porte sur les activités et la qualité des prestations que délivrent les établissements et les services sociaux et médico-sociaux, il s'agit d'apprécier *« la façon dont l'ensemble des activités et prestations concrétisent le projet et prennent en compte les recommandations de bonnes pratiques professionnelles »*. Activités et prestations sont donc les éléments indissociables d'une même démarche : la qualité des prestations découlant des activités de service².

1. Cf. Note d'orientation n°1 du 1er novembre 2005.

2. Idem.

Cette option s'est d'autant plus imposée que l'évaluation est centrée sur les prestations fournies aux usagers. C'est l'action qui révèle la prestation et qui traduit autant les objectifs que les moyens mis en œuvre. La démarche consiste alors à apprécier la qualité de ces prestations qui découlent des activités de service.

Les orientations de la DGAS précisent le cadre à l'intérieur duquel doit s'inscrire la démarche qualité. Nous développerons plus loin ce qu'il faut en retenir en termes de stratégie d'action et de procédures d'évaluation, mais un simple regard sur les schémas explicatifs du processus nous permet de situer la finalité première de la démarche souhaitée par les pouvoirs publics :

asseoir une démarche dans les établissements et services qui s'inscrit dans le processus d'amélioration continue de la qualité, en partant des différents dispositifs environnants du projet d'établissement et en l'axant sur les besoins des usagers.

En effet, les orientations de la DGAS et celles du Conseil National accréditent l'idée que le point de départ de l'évaluation est doublement centré sur la question des besoins et des droits des usagers et celle du projet d'établissement. Les références théoriques aujourd'hui en vigueur situent le projet d'établissement comme à la fois le point de départ et le fondement premier de l'évaluation, puisque c'est cet outil qui définit la stratégie et les objectifs/moyens de l'évaluation.

2.2.2- Le projet d'établissement comme pivot central de l'évaluation

Les activités comme les prestations sont définies par le projet d'établissement qui les réfère à des objectifs d'action lesquels renvoient aux besoins de prise en charge des usagers. Il est donc normal de fonder l'évaluation sur le projet d'établissement comme il est de la plus haute importance que les professionnels en aient une connaissance aussi complète et aussi fine que possible. C'est cette connaissance qui va rendre possible une approche évaluative globale et partagée, des échanges féconds et contextualisés autour des prestations et de leurs fondements dans le projet d'établissement. Les champs d'application de l'évaluation renvoient pour la plupart au projet d'établissement : que l'on se situe sur le terrain des valeurs et des droits des usagers, sur celui de la personnalisation de la prise en charge, celui de l'organisation de l'établissement, de sa mise en œuvre, de son environnement, la référence au projet d'établissement est une nécessité absolue.

Par delà cet aspect de la connaissance du projet d'établissement, il y a nécessité pour les professionnels de revendiquer leur projet d'établissement en tant qu'outil de référence commun. Il n'y a pas de consensus possible sur les résultats de l'évaluation, ni même sur la démarche d'évaluation si, en amont, les professionnels n'ont pas a minima une lecture commune et une adhésion aux fondamentaux du projet d'établissement.

La réalité dans les établissements et services peut être diversement appréciée à cet égard : si les établissements, dans leur majorité, satisfont aujourd'hui à l'obligation légale d'avoir un projet, révisable tous les cinq ans, tous ne semblent pas avoir pris la mesure de la nécessité de le travailler avec les professionnels et de mettre le projet établissement au cœur de leur management. Les directeurs, comme les professionnels, gagneraient tous à s'y référer plus souvent qu'ils ne le font ; c'est peut-être ainsi qu'on éviterait, en terme d'évaluation, des pratiques qui s'écartent des orientations et des indications du projet d'établissement et finissent par produire des activités et des prestations qui s'éloignent des exigences qualité. Se référer

au projet d'établissement, c'est aussi, comme nous l'avons souligné précédemment prendre le soin non seulement de définir la stratégie et les objectifs assignés à l'évaluation, mais d'y intégrer l'ingénierie et la méthodologie de l'évaluation interne : les professionnels doivent y trouver la ressource nécessaire pour situer la place de l'évaluation dans les aspects du programme et à toutes les phases de prise en charge ou d'accompagnement des usagers. Car il va sans dire que les usagers sont au cœur du projet et du dispositif qui le porte et le traduit en prestations de service.

En outre, plusieurs entrées ont été définies pour l'évaluation par le CNESMS³ :

« Elle vise d'abord à apprécier comment se situe la structure, notamment au regard des procédures, références et recommandations de bonnes pratiques professionnelles ; l'évaluation est ici centrée sur la qualité des prestations, sur la manière dont elles sont délivrées et sur l'esprit qui préside à l'action : comme la loi du 2 janvier 2002 se caractérise par la place nouvelle qu'elle donne au respect du droit des personnes, cette phase de l'évaluation doit permettre tout particulièrement de mesurer si, au-delà de la proclamation incantatoire de bonnes intentions, les pratiques quotidiennes témoignent bien d'une véritable personnalisation de la prise en charge, d'une juste réponse aux attentes des personnes accueillies, d'un réel respect des usagers et de leurs familles. »

« L'évaluation doit également adopter une vision globale de la structure et de son contexte, ce qui conduit à émettre une série d'interrogations complémentaires sur le projet d'établissement :

- ce projet d'établissement permet-il de répondre de manière adéquate aux attentes et aux besoins des personnes accueillies ?*
- ce projet d'établissement aide-t-il à travailler en dynamique, au sein du territoire desservi : comment s'inscrit-il dans le contexte que constituent d'une part les schémas adoptés, d'autre part les projets des autres établissements et services avec lesquels des complémentarités sont à construire ? L'évaluation doit permettre de porter un jugement sur l'insertion de la structure évaluée dans le contexte de son territoire ;*
- le projet d'établissement et la manière dont il est mis en œuvre produisent-ils la meilleure efficacité : serait-il possible de faire mieux avec les ressources dont dispose l'établissement ou le service ? pourrait-on faire aussi bien en mobilisant moins de ressources ? ou bien le niveau des moyens mobilisables est-il insuffisant pour répondre correctement aux exigences de la commande publique ? Une évaluation complète ne saurait éluder ces questions mais, naturellement, elle ne doit pour autant se transformer ni en audit comptable ni en contrôle budgétaire. »*

« En outre, l'évaluation ne peut ignorer que le projet d'établissement se situe au point de rencontre de deux dimensions : d'une part le respect de la législation et, plus largement, de la commande publique qu'exprime l'autorité en charge du pouvoir d'autorisation, d'autre part les orientations et valeurs que porte le projet émis par les instances dont relève l'établissement ou le service (projet associatif si l'on se situe dans le cadre d'une association ou document de référence équivalent dans les autres cas et notamment pour les établissements publics). Dès lors, l'évaluation doit émettre un jugement sur la cohérence des relations entre ces divers éléments et sur l'adéquation aux exigences du temps présent des principes supérieurs auxquels on se réfère ».

3. Cf. note d'orientation CNESMS, op. cit.

III - LES FONDEMENTS THÉORIQUES DE L'ÉVALUATION

Approche générale

Les travailleurs sociaux ont compris depuis quelques années, l'intérêt et la nécessité d'évaluer, après avoir eu le temps d'évacuer tous les malentendus, et fini, il est vrai partiellement, de lever les résistances à cette discipline. Il leur restait à en savoir un peu plus sur le cadre théorique et les fondements méthodologiques, mais aussi, sur les orientations politiques dans ce domaine.

Ils savent aussi que l'évaluation s'inscrit obligatoirement dans une démarche de projet. Et qu'évaluer c'est aussi donner de la valeur à leur travail par la visibilité des pratiques et des interventions qu'elle permet.

Sur le plan théorique l'évaluation est inséparable de la démarche de projet. Son implantation dans une organisation obéit à des conditions et à une démarche méthodologique depuis longtemps définies par la littérature spécialisée dans le domaine.

Sur le plan méthodologique, de nombreux travaux ont été consacrés aux cadres paradigmatiques de l'évaluation dans le social et le médico-social. Depuis les premiers travaux de Patrick Viveret (1989), sur l'évaluation des politiques publiques en passant par les travaux de Charles Hadji sur « *L'évaluation, et ses règles du jeu* » en 1993⁴ à l'avènement plus récent de contributions généralistes ou sectorielles portées par des associations ou des théoriciens de renom, il s'est écoulé une vingtaine d'années durant lesquelles le secteur a eu le temps de découvrir les fondements théoriques de l'évaluation, ses enjeux (pas toujours compris au demeurant) ; et de se familiariser, avec des succès divers, à la pratique certes confidentielle dans de nombreux associations/établissements, mais néanmoins tangibles dans d'autres, à mesure que se profilait la contrainte législative. Avec à la clé la production d'outils ou de référentiels spécifiques que tous les écrits récents se plaisent à rappeler⁵.

À condition d'évacuer le scientisme qui a caractérisé les premiers travaux inspirés de modèles anglo-saxons ou porté par des approches quantitativistes, l'évaluation apparaît comme une discipline certes nouvelle dans le secteur, mais obéissant aujourd'hui à des caractéristiques simples : évaluer, c'est tout simplement définir un objet ou des domaines d'évaluation, mesurer, confronter, expliquer et agir pour apporter les ajustements à l'action.

4. Cf. C. Hadji : « *L'évaluation, et ses règles du jeu* ». ESF, Paris, 1993.

5. Pour une vision synthétique des approches méthodologiques et des méthodes d'évaluation voir notamment Les Cahiers de l'Actif « *La méthodologie et les outils de l'évaluation interne au service de la qualité* » n° 350/353, Juillet-Octobre 2005.

D'un point de vue théorique, évaluer, c'est donc :

- ⇒ **Identifier l'objet de l'évaluation :**
En précisant le contexte, les objectifs et les résultats attendus.
- ⇒ **Mesurer :**
En produisant des critères et des indicateurs permettant d'apprécier l'ordre de grandeur des effets de l'action et la qualité des prestations.
- ⇒ **Confronter :**
En comparant l'objet et ses effets observés à un référentiel.
- ⇒ **Expliquer :**
En précisant la causalité des résultats réalisés ou des procédures mises en place.
- ⇒ **Agir, corriger et réajuster :**
En définissant des axes d'amélioration, des priorités au travers d'un programme d'action visant à améliorer les points faibles*.

* Cf. Ali Boukelal « Réflexions sur l'évaluation en travail social », in *Les Cahiers de l'Actif* n° 256 - 257, septembre - octobre 1997.

La notion de mesure ne doit pas faire illusion sur le caractère en réalité non scientifique de l'évaluation. Elle s'entend comme une démarche consistant à construire un jugement à partir d'un ensemble de données recueillies lors de l'évaluation. Le CNESMS parle de jugement sur la valeur et non pas de jugement de valeur. Sa finalité n'est donc pas seulement de délivrer des jugements de valeur sur la qualité des prestations fournies dans les établissements et services sociaux. Et si par l'ambition de mesure qu'elle affiche, grâce notamment aux indicateurs quantitatifs, elle suggère une notion de quantification, c'est « *moins pour atteindre une mesure objective de l'action que pour tenter avec les acteurs concernés de saisir un ensemble de données dont il importe surtout de dégager le sens* »⁶. Jacques Danancier propose une définition qui part de la notion de « dynamique d'évaluation interne » qui « *a pour objectif de donner aux professionnels une visibilité sur les effets, le déroulement et les résultats de l'action globale à laquelle ils participent. Elle implique donc forcément la volonté d'un autocontrôle ou tout au moins d'un regard critique structuré sur les méthodes et pratiques engagées afin d'en augmenter ou d'en assurer la pertinence et la qualité* »⁷

Pour le Conseil Scientifique de l'évaluation, l'évaluation a pour finalité de « *contribuer à l'élaboration d'un jugement de valeur, de préparer une décision, d'améliorer pratiquement la mise en œuvre d'une disposition ou le fonctionnement d'un service* ». En lui préférant une évaluation qui porte **un jugement sur la valeur du travail social** et médico-social, le CNESMS précise autant la finalité de l'évaluation que son objectif d'inscrire les établissements et services sociaux et médico-sociaux dans une dynamique permanente d'amélioration de la qualité. L'évaluation n'est donc pas une fin en soi qui se satisferait de la production d'un jugement sur la qualité intrinsèque du travail social, mais va au-delà en se fixant pour objectif

6. « *Évaluation et qualité en action sociale et médico-sociale* », sous la direction de F. Charleux et D. Gaquère, ESF, 2006, p.14 qui cite M. Jaeger : « *Diriger un établissement ou un service en action sociale et médico-sociale* ».

7. Cf. « *L'évaluation interne de projet* » in *Les Cahiers de l'Actif* n° 350/353 op. cit., p. 86.

de produire la connaissance et l'engagement nécessaire à l'amélioration des prestations. L'évaluation a ainsi, pour principal objectif de passer d'un consensus admis sur la qualité et les activités de service à un constat objectif. Elle interroge les pratiques professionnelles et les systèmes de service, pour mieux les orienter vers la qualité, sur la base et dans le cadre d'une approche organisée, co-construite, structurée et sous-tendue par des référentiels de bonnes pratiques.

Selon les orientations de la DGAS, c'est dans une démarche évaluative au niveau des effets des actions conduites et mises en œuvre que le service améliorera la qualité de la prestation délivrée en s'approchant le plus possible de la satisfaction globale de l'utilisateur. La même instance définit l'évaluation comme une « *mesure visant à apprécier de la façon la plus objective possible, les faits et à les comparer aux attentes au moyen d'un référentiel préétabli et partagé par les personnes évaluées* ». L'évaluation peut être réalisée par les acteurs eux-mêmes (auto-évaluation) ou par un tiers extérieur.

Ce qui est relativement nouveau aujourd'hui c'est que l'évaluation soit rattachée directement à la notion de qualité, quand il n'y a pas purement et simplement confusion entre évaluation et démarche qualité. Or, c'est moins l'évaluation en tant que telle qui s'inscrit dans la démarche qualité que l'identification des écarts et la mise en œuvre des actions correctives qu'elle permet.

Selon le Guide méthodologique de la DGAS :

« l'objectif de l'évaluation est de mesurer le niveau d'atteinte des objectifs que l'on s'est fixé, au travers d'un référentiel. Le constat des écarts entre la pratique et le référentiel conduit le plus souvent à des actions correctives. Leur mise en œuvre de façon pérenne s'inscrit dans une démarche qualité.

La mise en œuvre d'une démarche qualité nécessite des mesures. Celles-ci peuvent intervenir à différents moments. Une mesure peut être réalisée au moment du démarrage de la démarche, elle permet ainsi de réaliser un diagnostic initial et de définir les priorités pour engager la démarche. Elle peut intervenir au cours de la démarche et permet ensuite d'objectiver les améliorations ».

Selon le guide de l'évaluation interne du CNESMS :

« l'évaluation a pour objet "l'appréciation à intervalles réguliers" :

- **de la cohérence** : les finalités de l'action sont-elles en cohérence avec les orientations prioritaires ?
- **de la pertinence** : l'action constitue-t-elle une réponse aux besoins identifiés ?
- **de l'efficacité** : les résultats sont-ils conformes aux objectifs retenus ?
- **de l'efficience** : les résultats sont-ils à la mesure de l'ensemble des moyens mobilisés ?
- **de l'impact** : quels sont les effets des actions conduites ? »