

L'évaluation externe: une opportunité pour les établissements et les services

L'évaluation sociale et médico-sociale constitue pour les ESSMS un enjeu aujourd'hui majeur. Dans un contexte économique dégradé qui conduit à n'évaluer les projets qu'en termes d'économies réalisables, l'évaluation doit permettre impérativement un autre regard.

LE CONTENU REGLEMENTAIRE DE L'EVALUATION EXTERNE

L'évaluation sociale et médico-sociale est organisée par le décret 2007-975(1) . Ce texte est à la fois complexe et ambitieux. Complexe, parce que les références théoriques y sont multiples et imbriquées : management de la qualité, méthodologie d'évaluation des politiques publiques, démarche de prévention des risques, etc. Ambitieux, dans la mesure où ces références conduisent à une double évaluation des activités et des résultats.

L'évaluation sociale et médico-sociale, une évaluation des activités

L'évaluation est en premier lieu une mesure de la conformité des moyens que l'établissement ou le service met en place pour garantir le respect des droits et des libertés dus aux personnes accompagnées : principe de non discrimination, droit à l'information, droit à l'expression, droit à la personnalisation de l'accompagnement, etc. Cette évaluation est née du besoin de mieux « encadrer » le fonctionnement des ESSMS. Que ce soit pour rendre compte de l'utilisation de l'argent public ou pour prévenir les situations de maltraitance trop souvent révélées, l'évaluation a été conçue au début des années 2000, au moment « d'une crise de légitimité des institutions censées venir en aide aux personnes vulnérables(2) ». En définissant, dans l'article L312-8 du code de l'action sociale et des familles, l'évaluation « au regard de procédures, références et recommandations de bonnes pratiques professionnelles », et en subordonnant le renouvellement des autorisations à cette évaluation, le législateur a donné d'emblée une dimension normative à son projet.

Le renouvellement d'autorisation, enjeu de l'évaluation

L'article 313-1 du code de l'action sociale et des familles dispose que l'autorisation est accordée dorénavant pour une durée de quinze ans. Le renouvellement, total ou partiel, est « exclusivement subordonné aux résultats de l'évaluation externe ».

Dans ce processus de renouvellement, l'autorité administrative engage de facto sa responsabilité en dernier lieu et il semble évident qu'elle exigera du rapport d'évaluation externe une information complète (tous les « registres » du décret 2007-975 devront être abordés) et documentée (l'évaluation de chaque registre devra se fonder sur des éléments objectifs).

Il y aurait aujourd'hui un certain angélisme à ne pas percevoir cette évidence : les autorités administratives, agences régionales de santé (ARS) et conseils généraux, destinataires finaux du rapport d'évaluation externe, attendent en priorité de l'évaluateur qu'il les renseigne sur l'adéquation du fonctionnement de l'établissement ou du service aux textes de référence, décrets et recommandations de bonnes pratiques professionnelles notamment.

L'évaluation sociale et médico-sociale, une évaluation des résultats

Le décret 2007-975 introduit la seconde dimension de l'évaluation lorsqu'il précise que « l'évaluation des activités et de la qualité des prestations sera organisée de façon à fournir des éléments synthétiques sur les points suivants :

1° L'adéquation des objectifs du projet d'établissement ou de service par rapport aux besoins, aux priorités des acteurs concernés et aux missions imparties.

2° La cohérence des différents objectifs entre eux.

3° L'adaptation aux objectifs des moyens humains et financiers mis en place.

4° L'existence et la pertinence de dispositifs de gestion et de suivi.

5° L'appréciation sur l'atteinte des objectifs, la production des effets attendus et d'effets non prévus, positifs ou négatifs.

6° L'appréciation de l'impact des pratiques des intervenants sur les effets observés.

7° Les conditions d'efficience des actions et de réactualisation régulière de l'organisation (3) ». Par cette référence formelle aux notions de « missions imparties », d' « objectifs » et d' « effets attendus », le décret 2007-975 ouvre le champ social et médico-social à l'évaluation des résultats. Or, si cette démarche passe le plus souvent pour une préoccupation issue du secteur marchand, qui aurait le défaut de conduire à un formatage des pratiques, on oublie qu'elle est une condition aussi à l'élaboration du sens. A cet égard, l'évaluation sociale et médico-sociale est une invitation faite aux ESSMS de réinterroger, à travers l'examen des effets obtenus, la visée éducative, pédagogique ou thérapeutique de leur projet.

POUR UNE EVALUATION AU BENEFICE DES PERSONNES ACCUEILLIES

Si le législateur a donné à l'évaluation une dimension normative, il offre aussi à l'établissement ou au service l'opportunité de « défendre » et valoriser son projet. L'évaluation externe peut être en effet l'occasion d'identifier les moyens qui lui sont nécessaires pour atteindre ses objectifs, dans le droit fil des missions qui lui sont imparties. L'analyse du projet en termes d'effets sur l'usager donne à l'évaluation cette fois une dimension « formative ». La question n'est plus de savoir si le fonctionnement de l'ESSMS est en adéquation avec quelques savoir-faire professionnels ou prérequis réglementaires, mais de connaître en profondeur les mécanismes d'action en jeu dans tel ou tel processus et leur impact sur les personnes accompagnées.

Dans cette perspective, conformément au décret 2007-975, l'établissement pourra soumettre à l'évaluateur externe certaines hypothèses ou questions évaluatives que celui-ci sera alors invité à confirmer ou à infirmer. Le décret prévoit en effet qu'à l'occasion de l'élaboration du contrat entre le gestionnaire de la structure et l'organisme habilité à pratiquer l'évaluation externe, le document de mise en concurrence définisse entre autres points « les premiers éléments permettant de formuler des hypothèses et les premières questions susceptibles d'être posées ». Cette disposition du décret nous paraît un élément capital pour les établissements et les services. Elle offre la possibilité à ceux-ci de commanditer une évaluation tournée vers la reconnaissance des moyens spécifiques nécessaires à l'atteinte des objectifs de leur projet (4) . Une telle analyse, pour autant qu'elle soit pertinente évidemment, constitue même le seul moyen de promouvoir un projet et, surtout, de justifier les ressources nécessaires à sa mise en oeuvre.

Un exemple suffira ici pour illustrer concrètement la démarche : dans un CHRS accueillant des personnes en situation d'exclusion, l'équipe éducative fait le constat de l'importance d'une présence à temps plein d'un psychologue dans l'établissement. Le poste est pourtant régulièrement remis en cause par l'autorité de tarification. L'établissement posera alors la question suivante à l'évaluateur externe : « Vous est-il possible d'établir, comme nous le pensons, que le poste de psychologue au sein de l'établissement est un moyen efficace (et efficient) qui, en favorisant l'accès de certains de nos résidents à des soins psychiatriques, accroît la probabilité de leur réinsertion sociale ? Pouvez-vous montrer que grâce à cette ressource l'établissement a pu formaliser des coopérations interprofessionnelles dans le champ de la santé mentale au bénéfice immédiat de nos résidentes ? Etc.

En fixant à l'évaluation sociale et médico-sociale cette double orientation, le législateur ouvre la porte à une probable hétérogénéité des rapports d'évaluation externe. Pour éviter dans ce cadre le risque d'une évaluation subie et réduite en particulier à une simple mesure de conformité, pour que l'évaluation soit au contraire une opportunité de progrès au bénéfice

notamment des personnes accompagnées, il est essentiel que les établissements et services choisissent une approche de l'évaluation externe fondée sur la compréhension des projets dans leur contexte.

Dans ce cadre, la méthode évaluative doit expressément impliquer les professionnels en amont du processus, dès la formulation des questions ou hypothèses évaluatives. Sur la base alors d'un examen de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficacité du processus d'accompagnement, la démarche pourra conduire à la production d'un rapport d'évaluation externe, véritable instrument de « défense et illustration » de la singularité du projet de l'établissement ou du service.

(1) Décret 2007-975 du 15 mai 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

(2) Marcel Jaeger, De l'émergence du concept à la mise en oeuvre effective, in Les défis de l'évaluation en action sociale et médico-sociale, Sous la direction de B. Bouquet, M. Jaeger et I. Sainsaulieu, Dunod, 2007

(3) Décret n°2007-975. Annexe 3-10, chapitre 2 : Objectifs de l'évaluation externe.

(4) Cette disposition du décret 2007-975 est bien repérée dans la recommandation de l'ANESM Elaboration, rédaction et animation du projet d'établissement ou de service. Il y est fait le lien, dans le même esprit, entre projet d'établissement ou de service (PE-PS) et « questions évaluatives » : « Le PE-PS, en identifiant les missions, en caractérisant le public et en identifiant les principes et les pratiques, fournit la base documentaire à partir de laquelle les questions évaluatives vont pouvoir être posées. Il constitue le document de référence qui permet de construire le cadre évaluatif. »