



**10 ans après la loi 2002.2,  
LES DEFIS DE L'EVALUATION  
EXTERNE**

**SYNTHESE DES TRAVAUX  
DE LA JOURNEE DU 20 JUIN  
2012**

*Groupe « Evaluation et action sociale » de la SFE*

111 rue de Montreuil – 75011 PARIS

Tel : 01-45-41-58-40

Fax : 01-43-48-58-57

Site : <http://www.sfe-asso.fr>

E-mail : [contact@sfe-asso.fr](mailto:contact@sfe-asso.fr)

# SOMMAIRE

<i>Synthèse générale des travaux</i> .....	p. 3
<i>Pierre Savignat, co-animateur du groupe « évaluation et action sociale »</i>	
<i>Introduction générale « Dix ans après la loi 2002.2, les défis de l'évaluation externe »</i> .....	p. 9
<i>Michèle Pondaven, co-animatrice du groupe « évaluation et action sociale »</i>	
<i>Introduction de l'atelier 1</i> .....	p. 15
<i>Laurent Barbe, consultant</i>	
<i>Introduction à l'atelier 2</i> .....	p. 19
<i>Joseph Haeringer, sociologue</i>	
<i>Introduction à l'atelier 3</i> .....	p. 21
<i>Bertrand Dubreuil, sociologue, consultant-formateur</i>	
<i>« Repères pour l'évaluation »</i> .....	p. 28
<i>Collectif du groupe « évaluation et action sociale »</i>	

# SYNTHESE GENERALE DES TRAVAUX

Même si l'on sent une forme de frémissement quant au déploiement de l'évaluation externe, il reste beaucoup de questions en suspens qui contribuent à freiner le processus.

Notre hypothèse est que cela résulte particulièrement d'une fragilité de vision commune et partagée sur ce que doit être en pratique l'évaluation externe (principes d'action, repères méthodologiques, postures d'acteurs...), et sur ses finalités (utilité pour les parties prenantes, utilisation des résultats par les pouvoirs publics ...).

Certes, des éléments structurants sont déjà posés comme la distinction entre évaluation d'une part, contrôle, audit d'autre part, la nécessaire implication des parties prenantes, et particulièrement des usagers, à toutes les étapes du processus, la dimension de co-construction du processus entre le commanditaire et l'évaluateur externe, l'absence de conflits d'intérêt... Mais cela apparaît encore insuffisant à de très nombreux acteurs.

C'est donc à ce nécessaire travail d'éclairage et d'élaboration collective que la SFE a souhaité contribuer, au travers de cette journée d'étude.

Trois ensembles de questions émergent fortement et leur mise en débat est de nature à faciliter le déploiement des évaluations externes. Le premier questionnement tourne autour des relations entre commanditaire et évaluateur et leurs responsabilités respectives. Le second concerne l'évaluation des effets et l'implication des usagers qui apparaissent comme des facteurs essentiels pour répondre aux exigences de la commande publique. Le troisième renvoie à la responsabilité des autorités publiques dans l'expression de leurs attentes et de leurs visions du processus évaluatif.

Pour éclairer ces questionnements, un bref rappel de la commande publique s'avère utile.

## QUE VISE L'EVALUATION EXTERNE ?

Le cahier des charges répond précisément à cette question :

*« L'évaluation doit viser à la production de connaissance et d'analyse. Cette évaluation doit permettre de porter une appréciation qui l'inscrit dans une logique d'intervention et d'aide à la décision ; Elle a pour but de mieux connaître et comprendre les processus, d'apprécier les impacts produits au regard des objectifs tels que précisés ci-après, en références aux finalités prioritairement définies pour l'action publique. »* (Chapitre 1<sup>er</sup>, section 1, article 1.1).

Tout est dit. En clair évaluer c'est comprendre comment la structure répond aux missions, quelles sont les qualités des actions déployées et quels en sont les effets sur la situation des usagers. C'est sur cette base que l'ensemble des parties prenantes d'une part, les autorités publiques d'autre part, vont trouver matière pour forger leur appréciation.

Autrement dit, si l'on résume la commande publique, l'on voit qu'elle s'articule autour d'une approche systémique du triptyque : objectifs – actions – effets.

Les objectifs de l'évaluation externe comme l'énoncé de principes méthodologiques en découlent et notamment l'idée de la particularité de chacune des évaluations conduites.

En effet, l'articulation entre missions et objectifs se réalise à travers le projet institutionnel propre à chaque structure et qui représente ainsi un point de départ incontournable de toute évaluation. Si les missions assignées à tel ou tel ensemble de structures sont communes leurs déploiements sont, en partie, singuliers. D'où la notion de « *cadre spécifique de référence* » qui contient à la fois des éléments généraux et transversaux et un volet propre à chaque structure évaluée, auxquels s'ajoute un questionnement évaluatif *adapté à la logique de chaque structure évaluée* (chapitre IV, section 1, article 1.1 du cahier des charges). De même, l'examen de certaines thématiques et des registres spécifique (chapitre II, section 3) doit se faire « *en prenant en compte les particularités liées à l'établissement ou au service* » (article 3.2).

Il en résulte que les méthodologies doivent être adaptées à chaque situation, à chaque structure. Il y a là incontestablement un élément de complexité qui éclaire à la fois les compétences incontournables requises pour les évaluateurs et l'importance de bien appréhender les rapports entre commanditaire et évaluateur.

## COMMANDITAIRE ET EVALUATEUR, RESPONSABILITES, POSTURES ET DEONTOLOGIE

La relation s'inscrit dans une double tension. D'une part, les textes insistent à la fois sur l'indépendance de l'évaluateur externe et sur une nécessaire co-construction du processus évaluatif, et, d'autre part, cette relation est encadrée par un texte réglementaire. De fait cela concentre une bonne partie des questionnements qui se posent à propos de l'évaluation externe.

Passons rapidement sur la relation financière. En toute évaluation de politique publique, c'est le commanditaire qui rémunère l'évaluateur. Ce n'est pas en soi un élément qui induit mécaniquement une dépendance du second vis-à-vis du premier<sup>1</sup>.

Certes il y a toujours un risque réel de conflit d'intérêt. Or les textes, pour importants qu'ils soient n'épuisent pas la question. Certains organismes vont plus loin s'interdisant toute évaluation externe dans une structure avec laquelle ils ont travaillé, même au-delà de la norme de un an et quelle que soit la thématique y compris de la formation. A fortiori la participation à une forme d'évaluation interne, de diagnostic ou d'aide à la contractualisation, notamment, devrait conduire un organisme à s'interdire de postuler pour une évaluation externe. L'existence de liens personnels entre commanditaire et évaluateur, le recours à des organismes qui sont en fait des faux nez de fédérations voire à des regroupements d'associations ou de professionnels du secteur qui se sont fait habilitier posent problème, même si les textes n'évoquent que très partiellement ces situations.

Les évaluateurs externes doivent avoir à cœur de ne pas se mettre dans des situations qui prêteraient à confusion. Les commanditaires et les autorités publiques doivent être extrêmement vigilants sur ces questions. L'on peut penser que progressivement une forme de déontologie partagée s'affirmera, sans doute en s'appuyant sur le développement progressif d'une jurisprudence.

Mais au-delà des questions de conflit d'intérêt, l'essentiel réside dans la posture même de l'évaluateur externe. Dire que l'évaluation est distincte du contrôle ou de l'audit est utile mais pas suffisant. Encore faut-il se départir de toute vision « expertale » de l'évaluation externe ou de modes opératoires calqués sur des processus de certification (qu'il s'agisse du modèle sanitaire ou de ceux relevant du code de la consommation).

Certes, il n'est pas inintéressant de regarder la situation d'un établissement vis-à-vis des différents règlements car cela est signifiant. Des difficultés avec le respect des normes peut être révélateur de problèmes de fonctionnement ou d'organisation. Mais là aussi, le rôle de l'évaluateur externe est de donner des clefs d'analyse et de compréhension. L'évaluateur externe n'est pas dans une position d'extériorité (contrôle, audit) par rapport à la structure évaluée. Les autorités publiques n'attendent pas des évaluations un ersatz d'une procédure de contrôle ou d'inspection. Elles ont tous les outils pour cela. Par contre, elles ont une attente pour disposer d'éléments sur la façon dont la commande publique, les missions imparties se déploient et s'organisent sur le terrain et les effets qu'elles produisent. La responsabilité de l'évaluateur externe se joue aussi dans cette capacité à ne pas se « tromper » de posture.

L'on ne demande donc pas à l'évaluateur externe de tout regarder, de tout voir. L'on ne lui demande pas de délivrer un certificat de bonne conduite ou de garantir que pour les cinq ans à venir il n'y aura aucun problème<sup>2</sup>. Rappelons que le premier objectif assigné à l'évaluation externe est de *porter une appréciation globale* et pour cela d'être *organisée de façon à fournir des éléments synthétiques* (chapitre II, section 1).

La responsabilité est de porter, à partir du recueil d'informations, une analyse, contrastée problématisée, solide, argumentée. Il doit donner les clefs pour comprendre. D'où, au-delà des dimensions d'effectivité, l'évaluateur externe doit s'appuyer fortement sur des points de vue d'acteurs, sur de l'observation, de l'analyse documentaire.

---

<sup>1</sup> De même, les évaluations de politique publique font très souvent appel à des cabinets privés. Ce qui se passe pour les ESSMS n'est donc pas en soi une innovation.

<sup>2</sup> Un incendie peut survenir malgré un avis favorable de la commission de sécurité et un fait de maltraitance quelques temps après une inspection. Cela ne signifie pas automatiquement que le travail de contrôle a été mal fait ou que la responsabilité des contrôleurs puisse être engagée. Le premier responsable reste le gestionnaire.

La question de la responsabilité « posturale » de l'évaluateur externe va alors également se jouer dans les choix méthodologiques. Une méthode concentrée sur deux à trois jours, souvent consécutifs n'a pas le même sens qu'un travail organisé sur plusieurs journées dispersées dans le temps (sur quelques mois). Dans le premier cas, quelle que soit la bonne volonté des uns et des autres, l'on est de fait dans la vérification, proche des méthodes de l'audit. Dans l'autre cas, il y a plus de chance que l'on accompagne une évaluation qualitative, associant toutes les parties prenantes et permettant, notamment, comme l'indique le cahier des charges, de répondre à l'exigence selon laquelle l'évaluation « repose sur la mobilisation des partenaires concernés aux différentes étapes de la démarche » (Chapitre 1<sup>er</sup>, section 1, article 1.3) et sur le fait que « les informations collectées sont validées par les personnes concernées » (chapitre IV, section 1, article 1.2, 4<sup>o</sup>). Cela requière du temps.

Dès lors, la lecture attentive du cahier des charges montre que la temporalité, comme les modes d'associations des parties prenantes dans le double sens de participation et de pluralisme (c'est-à-dire collecte et mise en débats des différentes opinions émises) sont sans doute parmi les critères clefs permettant à la fois de juger de la conformité du processus avec les dispositions du décret du 15 mai 2007 et de la qualité de l'évaluation conduite

Les principes méthodologiques sur lesquels va s'appuyer l'évaluateur externe occupe donc une place essentielle. De même, les évaluateurs externes doivent afficher leur vision de l'évaluation et leurs principes d'action. Pour cela, la charte de l'évaluation produite par la SFE ainsi que les repères méthodologiques produits par le groupe « évaluation et action sociale » représentent des points d'appui.<sup>3</sup>

Ceci étant posé, il convient de ne pas évacuer non plus la responsabilité centrale du commanditaire. Il a l'initiative de l'évaluation, il en détermine les principes opérationnels, il arrête le projet et le questionnement évaluatifs et il est le garant de la qualité du processus. Il doit faciliter le travail de l'évaluateur (mise à disposition de tous documents, possibilités de rencontre des parties prenantes...). Pour le commanditaire, le diagnostic initial qui fonde la rédaction du document de mise en concurrence est une étape essentielle. Elle requière que le commanditaire ait une culture de l'évaluation et une vision claire de ce qu'il veut développer. Sa responsabilité se joue aussi en amont, dans cette phase préparatoire.

Enfin, une lecture attentive du cahier des charges montre qu'il y a une dimension forte de co-construction entre le commanditaire et l'évaluateur, ce dernier jouant particulièrement un rôle de conseil auprès du premier et d'accompagnement de la structure. La procédure de mise en concurrence, la conclusion d'un contrat doivent aussi (et peut être surtout !) être des outils de construction d'une relation de confiance bâtie sur une vision commune de ce que doit être l'évaluation dans la structure considérée. C'est dans une telle approche que les responsabilités propres de l'évaluateur en matière d'analyse, de synthèse et de rédaction du rapport final trouveront leur place sans être perçues comme quelque chose d'extérieur, d'étranger à la structure et aux parties prenantes concernées.

## **QUELLE PLACE POUR LES USAGERS DANS LE PROCESSUS EVALUATIF**

L'implication des usagers ne procède pas d'un principe abstrait mais recouvre une dimension essentielle pour évaluer les effets des actions conduites.

### ***Evaluer les effets sur la situation des usagers***

La légitimité de l'action sociale réside dans sa capacité à répondre ou tout au moins à chercher à apporter des réponses à des situations sociales qualifiées de problématiques. Ces réponses visent donc à la fois la collectivité, la société (contribution à la cohésion sociale, au vivre ensemble) et les usagers pour agir sur leurs situations particulières.

Ceci veut dire notamment que l'évaluation ne doit pas conduire à apprécier les actions uniquement pour ce qu'elles sont mais aussi au regard des missions, et de leurs déclinaisons en objectifs spécifiques, et également au regard des effets produits sur la situation des usagers. L'évaluation ne peut donc pas se limiter aux processus, à l'organisation ou au fonctionnement. Dès lors cette question des effets prend une place centrale.

---

<sup>3</sup> La charte est disponible sur le site de la SFE. Le document du groupe figure à la fin de ce dossier.

Certes, ce n'est pas une question facile. Elle est peu investiguée et peu travaillée. Il n'y a pas d'études épidémiologiques, ni même de travaux d'observation sociale suffisamment fins et pertinents sur les besoins, les attentes, les trajectoires. Le « corpus théorique » est totalement balbutiant (peu d'articles encore moins d'ouvrages). Ces difficultés ne sont pas propres à notre champ. Il n'est pas inutile d'aller regarder du côté des promoteurs des nouveaux indicateurs de richesses ou des travaux sur le bien être conduits par certains économistes et qui visent à développer des outils quantitatifs et qualitatifs pour approcher ce type de questions. Même si cela paraît lointain, il y a là matière à réflexions qui peuvent nourrir les nôtres sur l'évaluation des effets.

En tout état de cause, même si apprécier les effets est compliqué, c'est une dimension incontournable de la commande publique. Le cahier des charges y fait référence à plusieurs reprises. De plus, sur un plan stratégique, c'est là que se joue la question de l'utilité sociale du travail réalisé par les ESSMS donc de leur légitimité. C'est dans ce cadre que l'on doit aborder les problèmes posés par l'implication des usagers.

### ***L'implication des usagers : une exigence***

L'idée que l'évaluation doit impliquer les usagers fait largement consensus. Pour autant, en pratique cela paraît moins évident. En effet, l'on repère aisément un certain nombre de freins qui portent soit sur des questions opérationnelles (quelles méthodes, difficultés réelles ou supposées des usagers à s'exprimer...) soit sur des questions de principe (quelle légitimité des usagers à porter une appréciation sur le travail réalisé, sentiment de professionnels de se voir ainsi déposséder d'une partie de leurs prérogatives...).

C'est d'abord ce dernier type d'argument qu'il convient de mettre en débat. Il faut rappeler que la loi du 2 janvier 2002 pose le principe du recueil du consentement éclairé des usagers sur les modes d'accompagnement qui leurs sont proposés. La loi leur reconnaît de fait un droit d'expertise sans lequel le principe de l'expression d'un avis n'aurait aucun sens. De plus, le décret du 15 mai 2007 souligne à plusieurs reprises la nécessaire implication des usagers dans l'évaluation externe.

Mais au-delà d'une dimension de type démocratique, l'implication des usagers procède aussi (et peut être surtout) d'un registre de l'efficacité. Si l'on veut évaluer les effets des activités, la parole des usagers, leurs points de vue, représentent un matériau tout à la fois appréciable et indispensable. Ceci renvoie clairement aux dimensions participatives et pluralistes de l'évaluation.

Pour cela, trois pré-requis sont essentiels. Le premier, le plus important, est de reconnaître aux usagers, à tout usager, quelles que soient la situation et les difficultés rencontrées, une capacité d'expertise sur leurs problèmes, leur vie quotidienne, sur les modes d'accompagnement développés et même sur l'organisation et le fonctionnement de la structure dont ils dépendent. Cela implique bien souvent de la part des gestionnaires et des professionnels une forme de « révolution culturelle ». Le second réside dans la mise en œuvre d'outils adaptés, d'un vocabulaire compréhensible, de ne pas se limiter à de l'écrit mais recueillir les paroles des usagers avec leurs propres mots et d'utiliser, lorsque cela est nécessaire des instruments de communication non verbale. Enfin, impliquer réellement les usagers requière du temps, requière une temporalité favorisant les allers-retours, permettant des plages d'appropriation, d'expressions multiples. Les usagers doivent pouvoir exprimer un point de vue à toutes les étapes y compris dans la procédure contradictoire qui précède la rédaction du rapport final.

En outre, cette implication des usagers doit permettre d'échanger des points de vue avec les professionnels dans une logique de coopération (et non de confrontation). L'enjeu réside dans l'ajustement des organisations, du fonctionnement et des pratiques aux besoins et aux attentes des usagers dans le but d'obtenir des effets souhaitables sur leurs situations, tout en tenant compte du cadre législatif et réglementaire.

La prise en compte concomitante de la parole des usagers et de celle des professionnels, ou plutôt les paroles des uns comme des autres, remet la question de la relation d'action sociale au cœur de l'appréciation du travail réalisé.

## **UNE COMMANDE PUBLIQUE A PRECISER**

Il est loisible de constater que les ESSMS se posent encore plusieurs questions quant aux positions des pouvoirs publics. Certes un travail de clarification a d'ores et déjà été réalisé mais il est encore perçu comme inachevé, particulièrement sur des éléments de doctrine et sur les attentes à l'endroit des évaluations externes.

### ***Contribuer à construire une vision partagée de ce que doit être l'évaluation externe***

La Direction générale de la cohésion sociale s'est d'abord donnée comme objectif de caler le dispositif institutionnel. Ceci était indispensable. L'on peut dire qu'avec le décret d'octobre 2010 (calendrier), la circulaire de novembre 2011 et le décret de janvier 2012, ce travail est quasiment achevé. Restera à déterminer les modalités de prise en compte des certifications (au sens du code de la consommation) dans le processus d'évaluation externe mais ceci ne concerne qu'une minorité de structure.

Reste qu'il conviendrait, sans doute, de préciser les finalités et les principes d'actions définis dans le décret du 15 mai 2007. Seuls les pouvoirs publics peuvent le faire, le décryptage d'un texte réglementaire ne pouvant faire l'objet d'une recommandation. Des questions comme les rapports commanditaire – évaluateur, les dimensions participatives et pluralistes, les modes d'implication des usagers, la temporalité, la nécessité de méthodes et d'outils adaptés à chaque structure évaluée, notamment, mériteraient des éclairages en s'appuyant particulièrement sur le décret du 15 mai 2007, les débats parlementaires et sur ce qui ressort des pratiques d'évaluation en matière de politique publique. Si le pilotage et la responsabilité de ce travail échoit à l'administration centrale l'association des conseils généraux, de l'Anesm et des différents acteurs concernés est indispensable si l'on veut que le contenu d'un tel document (circulaire ?) soit réellement partagé et de nature à amplifier le déploiement des évaluations externes.

Un tel positionnement contribuerait aussi à réguler l'offre en matière d'organismes habilités au-delà des seuls critères portant sur les conflits d'intérêts.

L'initiative de la DGCS en la matière est d'autant plus nécessaire que les acteurs, et notamment les grandes fédérations du secteur, peinent à définir leur propre vision de ce que doit être l'évaluation et, a fortiori, une vision partagée. Dès lors elles peinent aussi à mobiliser leurs adhérents, même si des initiatives sont prises ici ou là.

Par ailleurs, l'implication des départements, à qui incombent une responsabilité générale en matière d'action sociale (article L.121-1 du Casf), est encore plutôt inégale. Pourtant ils ont un rôle majeur à jouer quant aux suites à apporter aux évaluations externes et donc pour dynamiser le processus. Un positionnement plus affirmé de leur part est attendu. La volonté affichée de l'Andass de s'engager fortement en faveur du déploiement de l'évaluation est de ce point de vue encourageante.<sup>4</sup>

### ***Les autorités publiques face aux rapports d'évaluation externe et à leurs abrégés***

L'article L.312-8 parle des résultats des évaluations (interne ou externe). Le décret du 15 mai 2007 a tranché la question de la nature et de la forme de ces résultats en disposant qu'ils seraient rendus sous la forme d'un rapport. Le décret du 30 janvier 2012 a rendu obligatoire la production d'un abrégé du rapport, annexé obligatoirement à ce dernier.

Les retards pris dans la finalisation du dispositif institutionnel et l'approche des échéances nourrissent les interrogations sur le traitement des rapports. De ce point de vue, la production d'un abrégé risque de les accentuer.

Le principe n'est pas en soi discutable. Il est courant, en matière d'évaluation des politiques publiques comme pour de très nombreux rapports officiels, de produire une synthèse, un résumé, un abrégé qui reprend les grandes lignes du rapport. Dans son état actuel, le modèle disponible sur le site de l'Anesm reprend l'essentiel des dispositions de l'annexe 3-10 du Casf.

Sa production peut aussi favoriser la diffusion à l'ensemble des parties prenantes des éléments clefs qui ressortent de l'évaluation à laquelle elles ont contribué.

---

<sup>4</sup> Association nationale des directeurs de l'action sanitaire et sociale des départements qui regroupent la majorité des directeurs généraux adjoints chargés de ces dossiers et leurs principaux collaborateurs ([www.andass.net](http://www.andass.net)).

Reste deux éléments. Tout d'abord, les autorités publiques doivent faire un usage « modéré » de cet abrégé et surtout ne pas, à tort ou à raison, laisser penser que, dans une majorité de cas, les rapports ne seraient pas lus<sup>5</sup>. Incontestablement, cela conduirait à dévitaliser en grande partie l'évaluation et à la réduire à un exercice formel. Ensuite, il y a une difficulté entre un abrégé plutôt structuré et un plan de rapport (dans l'annexe 3-10) qui l'est beaucoup moins. De ce point de vue, un traitement en parallèle du rapport et de l'abrégé aurait permis une mise en cohérence facilitant tant la production que le traitement. Le modèle de synthèse (partie du rapport prévue dans la rédaction initiale du décret du 15 mai 2007) n'apporte qu'une réponse partielle et de ce fait peu satisfaisante sur ce point.

En outre, le traitement complet de ces rapports d'évaluation est de nature à enrichir les réflexions tant sur les évolutions des besoins et attentes des usagers que sur les politiques publiques. Parfois même ces dernières pourront se trouver questionnées par ce qui ressortira de telle ou telle évaluation. Des retours vers les établissements et services seraient alors utiles à la fois pour améliorer les dispositifs et pour enrichir le dialogue. De plus, le matériau ainsi capitalisé ne sera pas inutile pour nourrir les schémas ou les appels à projet.

Reste que le dispositif (rapport et abrégé) pourra (devra ?) être corrigé au regard de la production des premiers documents. Une circulaire d'interprétation portant sur les principes méthodologiques peut tout à fait être le support d'une clarification sur ces points.

## **EN CONCLUSION**

La mission de préfiguration de l'Anesm avait envisagé la création d'une forme d'observatoire des pratiques évaluatives. Ce travail ne serait pas inutile loin de là et l'Agence devrait pouvoir bénéficier de moyens pour cela. Cette observation permettrait de capitaliser les expériences, les points forts comme les difficultés, de diffuser les bonnes pratiques et de nourrir des réflexions sur d'éventuelles évolutions du cadre législatif et réglementaire.

Des initiatives dans ce sens sont prises dans certains départements et dans certaines régions, associant l'ensemble des acteurs concernés pour disposer d'espaces contribuant à dynamiser le processus évaluatif et à consolider une doctrine qui ne peut être que partagée. Elles sont précieuses car elles permettent de faire progresser une culture évaluative commune et sont de nature à conforter une relation de confiance entre ESSMS et autorités publiques. Elles éclairent aussi l'utilité du processus évaluatif.

L'évaluation n'est pas un exercice formel, obligé. Outre la nécessité de rendre compte qui s'impose à toute structure, l'évaluation est un outil de changement qui conduit à réfléchir collectivement sur le service rendu, les organisations, le fonctionnement. Or la complexité du travail d'action sociale, ses incertitudes plaident pour l'utilité d'un tel exercice. Dans ce processus, dans le dialogue que les évaluations doivent faciliter, les autorités publiques ne sont plus dans la posture du contrôleur et/ou du financeur mais dans celle du pilote de politique publique.

L'on ne dira jamais assez que l'évaluation n'est ni un outil de contrôle ni d'allocation de ressources. Les autorités publiques ont d'autres moyens pour cela. Le rapport d'évaluation ne remplace ni la procédure budgétaire, ni le rapport annuel d'activité ni les missions d'inspection et de contrôle.

Autrement dit, l'évaluation représente plus une approche stratégique, prospective qu'un regard sur le seul quotidien de l'ESSMS. La temporalité de cinq ans, fixée pour l'évaluation interne est à rapprocher de celles du projet ou des schémas d'organisation. Elle est significative.

Pour amplifier le processus évaluatif, un effort de réflexions, de confrontations, de positionnements est nécessaire. Chaque acteur impliqué, des ESSMS aux autorités publiques en passant par les évaluateurs externes ou les différentes fédérations, a une part de responsabilité. L'évaluation frémite, elle ne deviendra que ce que les acteurs voudront (et sauront ?) bien en faire. La Société Française de l'Evaluation souhaite contribuer, à sa mesure et à sa place, à ce travail.

Le 19 juillet 2012

*Pierre Savignat*

*Co-animateur du groupe « évaluation et action sociale » de la SFE*

---

<sup>5</sup> Même si les textes précisent bien que ce n'est que sur la base du rapport (et non de l'abrégé) qu'un renouvellement tacite de l'autorisation peut être refusé.



# 10 ANS APRES LA LOI 2002-2, LES DEFIS DE L'EVALUATION EXTERNE 20 JUIN 2012

## *Introduction*

A l'heure où l'évaluation externe commence à se déployer dans le secteur social et médicosocial, l'organisation de cette journée par la Société Française de l'Evaluation doit nous permettre de réaliser un point d'étape sur *le processus d'acculturation* à cette démarche telle qu'inscrite dans la loi du 2 janvier 2002.

Un enjeu essentiel pour les acteurs du secteur aujourd'hui est de disposer d'arguments fondés qui permettent d'apprécier leur activité, de la mettre en perspective dans le contexte politique et social de son déploiement.

Les principes et méthodes de l'évaluation des politiques publiques représentent un corpus conceptuel qui peut structurer cette démarche ; C'est une conviction du groupe organisateur de cette manifestation qui réunit depuis 2002, à l'image de la SFE, des commanditaires, des évaluateurs, des universitaires, des chercheurs, et ...trop peu de représentants d'usagers.

Les travaux du groupe ont pour objet d'éclairer les questions politiques et méthodologiques qui animent les débats entre les différents acteurs concernés, structures sociales et médico-sociales, évaluateurs et pouvoirs publics.

*Premier constat* : il y a des questions... et elles ont été débattues depuis 10 ans, ce qui est une bonne nouvelle pour la vitalité du secteur...

*Deuxième constat* : des tensions persistent entre conceptions de l'évaluation, sur le positionnement des évaluateurs externes, le rôle et la responsabilité des commanditaires, la place des parties prenantes, la commande publique et les principes méthodologiques. Ce qui est une bonne nouvelle pour notre journée d'étude puisque vous êtes là, et ce sont les sujets dont nous allons traiter.

*En introduction de cette journée, je vous propose de dresser un rapide tableau du contexte dans lequel se déploie la démarche d'évaluation dans le secteur social et médico-social ; il nous permettra de juger en quoi les questions de méthodes sont évidemment un enjeu stratégique et politique...*

### **UN PREMIER ELEMENT DE CONTEXTE : UNE POLITIQUE SECTORIELLE INTERROGEE**

La loi du 2 janvier 2002 est l'axe majeur d'une politique sectorielle, celle de l'assistance, liée au développement de l'Etat social dans une perspective de redistribution à visée intégrative<sup>6</sup>. La loi du 30 juin 1975 « relative aux institutions sociales et médico-sociales » consacrait une organisation sectorielle de l'assistance. La loi du 2 janvier 2002 qui l'a remplacé envisage les réponses de l'Etat aux problèmes de dysfonctionnements sociaux et psychiques à travers l'organisation d'actions menées notamment par les établissements ou les services. Or cette politique sectorielle est l'objet de nombreuses interrogations, d'ordre économique notamment, son coût est fortement contesté. Dans le même temps des oppositions simplistes sur le « vrai » travail, l'assistance réduite au péjoratif « assistanat », parlent d'une question politique majeure : la permanence de la solidarité comme principe démocratique. Or la précarité dissout les liens sociaux générateurs de solidarité et la logique conduit l'aide sociale à prendre le relais d'une société salariale de plus en plus sélective.

---

<sup>6</sup>A sa naissance, l'assistance est explicitement fondée sur le principe d'égalité et la reconnaissance que les salaires ouvriers sont trop bas, elle est stratégie de compensation et d'inclusion démocratique, d'intégration de la société : la première loi d'obligation assistancielle, l'aide médicale gratuite, fait de ses bénéficiaires des citoyens électeurs et éligibles. (C.Bec, 1994). Au cours du XXème siècle, systèmes assistanciel et assuranciel vont se développer, modèles annoncés comme antagonistes, l'assurance doit faire disparaître l'assistance. Ils s'avèrent pourtant très complémentaires dans la manière d'assurer une intégration la plus large possible : les visées de l'assurance sont extrêmement ambitieuses, protéger des risques sociaux et réduire les inégalités par un système de redistribution. Elles trouvent des limites, notamment catégorielles, à laquelle seule l'assistance, à visée universaliste, peut pallier en s'inscrivant dans un ensemble de politiques promotionnelles et intégratrices. Les textes réglementant l'assistance sociale sont intégrés en 1956 au Code de la Famille et de l'aide sociale, et, en 1957, elle prend le nom d'aide sociale dans une tentative de diminuer la stigmatisation de l'assistance.

La loi du 30 juin 1975 « relative aux institutions sociales et médico-sociales » puis la loi du 2 janvier 2002 ont consacré une *organisation sectorielle de l'assistance* confiée en grande partie aux associations. L'évaluation généralisée concerne donc une grande partie de cette politique sectorielle spécifique.

## UN SECOND ELEMENT DE CONTEXTE EST LA PLACE DES CORPS INTERMEDIAIRES BOUSCULEE

La loi du 30 juin 1975 consacrait un type d'organisation basée sur un jeu complexe de force entre l'Etat, les collectivités locales et les organisations à but non lucratif ; un jeu qui conduisait à une reconnaissance des besoins sociaux et la construction des réponses constitutives d'une politique publique. La large place laissée aux dispositifs intermédiaires de la société était consacrée dans son titre : loi relative aux institutions sociales et médico-sociales.

Car dans le même temps des oppositions simplistes sur le « vrai » travail, l'assistance réduite au péjoratif « assistanat », parlent d'une question politique majeure : *la permanence de la solidarité comme principe démocratique*. Or la précarité dissout les liens sociaux générateurs de solidarité. L'aide sociale est conduite à prendre le relais d'une société salariale de plus en plus sélective en font un sujet d'une grande actualité.

C'est d'abord la décentralisation réalisée sur l'argument du rapprochement du besoin et de la décision, qui a initié une confrontation entre la légitimité des acteurs locaux à identifier les besoins et celle des organisations à but non lucratif au point de plus les solliciter désormais que sur leur compétence d'opérateurs.

Le champ de la protection sociale est ouvert dorénavant à une multiplicité d'acteurs et de logiques. Sa qualification de secteur protégé investi essentiellement par des institutions à but non lucratif a été remise en cause *ce qui a été entériné dans la loi du 2 janvier 2002*.

De fait, les structures à caractère non lucratif, côtoient les établissements du service public et des entreprises du secteur marchand. Face aux profondes modifications du statut des conventions collectives, du mode d'attribution des *parts de marché*, à la raréfaction des ressources, c'est une multitude de syndicats employeurs, de fédérations, d'unions, qui se côtoient. Autant de prétexte à des jeux d'acteurs parfois très tendus.

Pour rappel il y a dix ans, lois et textes réglementaires ont généralisé le principe de l'évaluation dans le champ de l'aide sociale et de l'action sociale comme *contributifs de la régulation de cette politique* tout en omettant d'ailleurs d'inscrire les politiques territoriales dans cette généralisation.

## TROISIEME ELEMENT DE CONTEXTE, ENTRE 2002 ET 2011, DES TEXTES CONTRADICTOIRES ONT ETE PRODUITS

La production législative s'est accélérée au cours des dix dernières années : affecté par les lois sur la décentralisation, le secteur social et médico-social est aussi directement concerné par l'application d'au **moins trois lois cadres**, complétées par des textes de portée sectorielle, la LOLF en 2001, la loi du 2 janvier 2002, et la loi Hôpital Patients Santé Territoire (HPST) en 2009.

Chacun de ces textes constituent, au moment de leur parution, des défis essentiels pour l'évaluation en semblant lui accorder une consécration législative et réglementaire. Cependant, au-delà des conditions pratiques du succès de l'implantation de l'évaluation, la question du sens que, le législateur comme les commanditaires, donnent à l'évaluation, restent entière au regard de l'expérience.

La LOLF a pour ambition de réformer la gestion de l'Etat afin de faciliter la mesure de la performance, la prise de décision et la responsabilité. Dès sa parution, il était important de noter que « *l'évaluation de l'efficacité de la décision publique* » inscrite dans les textes de 1998, y trouvait un écho plus réducteur il est fait explicitement référence à « *l'évaluation de l'efficacité de la dépense publique* », qui relève, elle, des seuls critères d'efficience. La raréfaction des ressources a mis à mal la logique d'extension de l'offre à partir des initiatives associatives. Les « enveloppes fermées » introduites par la loi de financement de la sécurité sociale et la loi de finance ont renforcé la sujétion du secteur social qui a été aligné progressivement sur le secteur sanitaire, jusqu'à la loi HPST, la création des ARS et des procédures d'appel à projet qui consacrent et inscrivent dans la loi cet état de fait.

*Le repérage et l'analyse des enjeux spécifiques à l'introduction généralisée de l'évaluation dans le secteur de l'action sociale permettaient, dès leur parution, de mettre à jour quelques questions : sensée induire une interrogation sur la pertinence et le sens d'une politique, la participation de ses destinataires et l'élaboration de référentiels pour l'action, l'évaluation pouvait aussi être limitée à une appréciation de l'efficacité et de la conformité sans mise en évidence des normes. Sa mise en œuvre pouvant ouvrir d'opportunes scènes nouvelles de confrontation des intérêts et donc alimenter le débat démocratique sur l'action publique, tout autant que constituer un alibi.*

Avant d'évoquer ensemble les pratiques et les initiatives qui ont suivi, constatons que les plus récents sont porteurs de beaucoup moins d'ambivalences : ils s'inscrivent dans le cadre de la *révision générale des politiques publiques* (RGPP). Lancée en 2007, cette réforme est l'instrument d'un objectif annoncé « le retour à l'équilibre budgétaire ». La loi *HPST*, est conduite dans ce cadre, elle réorganise le secteur médico-social et les services sociaux de l'Etat.

Elle a en particulier pour conséquences une nouvelle planification sociale et médico-sociale, une nouvelle procédure de délivrance des autorisations des établissements médico-sociaux, la création d'une Agence nationale d'appui à la performance (ANAP).

Le secteur social et médico-social, par le biais de ces textes, est totalement impliqué dans le **mouvement de mesure de la performance du secteur public**, dont les problèmes de méthodes sont pourtant loin d'être résolus<sup>7</sup>. C'est ainsi que la mesure de la performance et le benchmark, démarche d'observation et d'analyse des performances atteintes et des pratiques utilisées dans le même secteur d'activité, sont entrés de plein pied dans le vocabulaire et la réalité du secteur.

Est-ce en lieu et place de l'évaluation de leurs activités ?

#### ***Dans ce contexte, c'est une doctrine fragile qui a émergé sur les pratiques d'évaluation***

La légitimité du cadre institutionnel et professionnel affaiblie, l'obligation d'évaluer les activités et la qualité des prestations délivrées et de définir des repères pour les pratiques professionnelles, est devenu un enjeu des transformations

Bien que non homogène, c'est pourtant l'ensemble du secteur qui s'est emparé de ces questions sur le plan conceptuel, notamment à travers les travaux du Conseil National de l'Evaluation Médico-sociale. Une démarche qui connaît des aléas : en 2007, l'Anesm succède au Conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale dans un contexte de vives tensions (P.Savignat, 2009) notamment sur les questions de normalisation des comportements professionnels et de rationalisation budgétaire (R.Janvier, 2010). Ses travaux sont cependant fortement investis par les acteurs professionnels et institutionnels, expression de l'intérêt, pour un secteur professionnel exposé à de profondes mutations, de participer à l'élaboration de repères communs.

La première publication sur ce sujet a été le « Guide de l'évaluation interne » du Conseil National de l'Evaluation Sociale et Médico-sociale (CNESM) en 2006. Le décret du 15 mai 2007<sup>8</sup> est paru ensuite. L'Anesm a produit, en 2009, *une recommandation méthodologique sur la conduite de l'évaluation interne*, développant les éléments structurants de la démarche :

- centrer le questionnement sur les activités qui concernent directement les usagers, le cœur de métier :
- dépasser l'analyse du fonctionnement et de la conformité
- pour poser la question de l'adéquation de la réponse aux attentes et besoins des personnes concernées,
- associer toutes les parties prenantes,
- fonder la démarche sur des références méthodologiques internationales.

*Quatre étapes principales sont ainsi distinguées :*

- la *validation* des critères d'évaluation,
- la collecte des informations disponibles et *pertinentes* et de données supplémentaires sur les résultats et les effets,
- l'analyse et l'*interprétation* des informations obtenues,
- les *propositions* d'amélioration.

<sup>7</sup> Cf. *Performance, incitations et gestion publique*, rapport du Conseil d'Analyse Economique, la documentation française, Paris, 2007

<sup>8</sup> 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

Ce texte a semblé trop directif à de nombreux acteurs. Au vue des pratiques, variées, développées depuis la parution de la loi, aborder de front certains incontournables méthodologiques était pourtant indispensable. Le défi de la méthode était de soutenir simultanément à travers l'évaluation, la nécessité d'un niveau de rationalisation des pratiques (parmi lesquelles démarches qualité et certification) **et** une réflexion collective sur leur pertinence.

## **LA PARUTION DE LA LOI HPST EN 2009 A EU PLUSIEURS CONSEQUENCES**

Les pressions pour la généralisation d'indicateurs de pilotage opposables sont devenues parfaitement explicites sans que soient tirées toutes les conséquences d'un double discours sur la méthode d'évaluation et le rôle des indicateurs dans cette démarche. L'Agence Nationale d'Appui à la Performance (ANAP), conformément à ses missions, mène un chantier visant à faire émerger un nombre limité d'indicateurs de pilotage afin « d'aider à décrire leur activité et leurs structures et d'aider les gestionnaires dans le pilotage de leurs entités, enfin d'accroître la transparence dans le partage d'information » (site de l'Anap).

Ils doivent aider au *dialogue de gestion* des établissements et ont pour finalité « une meilleure utilisation de l'information au service du décloisonnement sanitaire / médico-social, une amélioration du parcours des personnes, une plus grande transparence au sein du secteur médico-social dans la perspective de la mise en place d'outils d'aide à la décision ». (même source).

*Il s'agit donc bien de réguler l'activité du secteur médico-social, territorialement et nationalement, sur la base des indicateurs sélectionnés pour leur capacité à la comparaison.*

**L'examen des démarches et des méthodes** mises en œuvre avant comme après la parution des recommandations reflète une très grande hétérogénéité. C'est le constat du groupe de travail de la SFE. Tous les points nodaux font l'objet d'écarts considérables d'interprétation :

- l'implication des usagers,
- le périmètre et le niveau d'analyse,
- l'objectivation des pratiques,
- l'appréciation des effets.

Les opérateurs du secteur ne sont pas seuls en cause, cette hésitation peut s'entendre comme une conséquence de *l'extrême incertitude institutionnelle* dans laquelle ils agissent. Une incertitude qui n'est pas une politique : les orientations des politiques sociales sont désormais toutes inscrites dans une réforme globale qui vise à limiter les dépenses publiques. Sur le plan méthodologique, les risques de remplacer l'évaluation par le renseignement d'indicateurs sont aussi bien identifiés.

Un système d'indicateurs ne saurait résumer un travail d'évaluation, *il ne fait que l'entamer.*

D'autre part, constat est fait que les indicateurs globaux demeurent très frustrés ; Les auteurs du rapport « Performance, incitations et gestion publique » du Conseil d'analyse économique le rappellent : les objectifs de l'action publique sont complexes, multidimensionnels et évolutifs... Ils rappellent aussi que les régulations publiques s'exercent toujours en situation d'asymétrie d'information, que des indicateurs partiels conduisent à une focalisation excessive, les acteurs délaissant ce qui n'est pas comptabilisé.

En tout état de cause, la régulation du dispositif social et médico-social emprunte bel et bien les voies ouvertes par l'approche de la performance : renforcement de la culture de la mesure chez les professionnels, renforcement de l'efficacité économique, les incitations comme nouvelle forme d'action publique ; ceci dans un cadre conceptuel non stabilisé, en particulier sur les rapports entre les échelles macro et micro économiques, les conséquences de l'instauration de la concurrence, la notion de qualité et ses liens avec le niveau de ressources.

*Les contradictions dans la doctrine de l'Etat qui émergent de l'ensemble des textes, et les tensions ainsi créées, ne sont ni exposées, ni débattues. Une remarque s'impose toutefois : le secteur aussi hétérogène soit-il, s'est emparé de l'enjeu et a proposé des orientations ambitieuses, en phase avec la nécessité de rendre compte par des moyens audibles, son action, sa capacité d'intervention et d'innovation.*

## SOUTENIR LA CONFRONTATION DES LEGITIMITES, OSER EVALUER

La recherche d'efficacité pour offrir aux citoyens contribuables un service de qualité convenable sans pour autant laisser exploser les budgets, est tout à fait légitime. Cependant les divergences constatées dans les objectifs assignés à l'évaluation et à sa mise en œuvre montrent qu'elle relève de préoccupations et d'attentes très différentes, parfois contradictoires, le plus souvent peu explicitées.

La légitimité des décisions publiques en matière d'action sociale tient-elle d'abord à leur efficacité, à leur pertinence ou encore à leur efficacité ? Où ce débat est-il porté aujourd'hui ?

La légitimité des organisations du secteur est de mettre au travail et au quotidien, sur des territoires singuliers, cette question au fondement de leur engagement : *comment travailler au maintien dans l'échange général de population vulnérable ou fragilisée économiquement et socialement et renouveler les pratiques de la solidarité ?* Le maintien ou le développement de l'autonomie, la protection et la prévention des risques liés à la vulnérabilité des personnes, l'accès aux droits et à la citoyenneté sont autant de finalités inscrites dans les textes ces enjeux peuvent être contradictoires, ils font pourtant la richesse et la difficulté de l'intervention sociale.

L'élaboration de ces contradictions est réalisée dans des approches personnalisées, adaptées à la situation de chaque personne ; les établissements et services sont *des lieux de vie*, leur insertion se fait dans des territoires définis, ils doivent intégrer les ressources locales et centrer la perspective sur les usagers, leurs besoins et leurs attentes, sur l'impact de leurs activités sur les parcours et sur ce territoire, c'est le sens de leur *projet*.

### **Le questionnement évaluatif permet de rendre compte de cette complexité :**

- quelles sont les références et les normes qui ont conduit à une représentation d'un problème social,
- quel est le rapport entretenu entre ces normes et les processus réellement observés,
- l'adéquation de l'intervention dans ses objectifs et les moyens mis en œuvre,
- que dire des relations entre le projet d'intervention et l'évolution de la question sociale traitée ?

Autant de question sur la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficacité et l'impact d'une action que l'évaluation va devoir traiter pour rendre compte de sa valeur : il ne peut y avoir de réponse univoque, on peut cependant lui en donner une, en référence à un contexte social et politique donné, dans lequel des acteurs légitimes ont fait valoir des intérêts, exprimé des préférences et des finalités concernant les coûts et les effets de cette intervention.

La confrontation pluraliste de ces intérêts en présence fait que l'évaluation n'est pas seulement une méthode : c'est une démarche dynamique de production du débat et du changement sur des arguments de toute nature. L'élaboration de ce questionnement est un enjeu politique et méthodologique majeur.

Un travail important n'a fait que débiter qui donne des repères pour des pratiques institutionnelles et professionnelles de qualité, il fonde une approche rigoureuse des informations à recueillir pour apprécier les activités, les moyens déployés et les effets, il oblige à analyser précisément le profil des personnes effectivement accompagnées, leurs besoins, leurs attentes, il permet de décrire les pratiques effectives et les conditions de leur déploiement.

Ce travail est loin d'être approprié, il n'a pas produit encore ses effets sur le renouvellement de l'implication des destinataires de l'action sociale, la mise en valeur de l'innovation sociale et de l'amélioration des réponses, la régulation des dispositifs territoriaux voire globaux, la production d'espaces publics délibératifs sur les problèmes publics.

Mais quel que soit l'avenir du dispositif institutionnel, mener et faire mener des évaluations rigoureuses, dans toute leurs dimensions, est, pour le secteur, un important levier pour innover et *renouveler les pratiques de solidarité*, au fondement de son existence.

## EN CONCLUSION

A partir des travaux du groupe « Evaluation et action sociale », les questions que nous avons souhaité développer et illustrer aujourd'hui sont issues de ces tensions persistantes :

*Question éthique* : L'approche participative est une condition de la mobilisation des connaissances concrètes des différentes parties prenantes. Elle pose la question de l'implication des destinataires de l'action qui reste d'une très grande complexité. La forme de représentation qui consiste à recueillir le point de vue à l'aide d'enquêtes qui permettent de mesurer la satisfaction subjective ne saurait épuiser la question. Alors qu'en est-il aujourd'hui des pratiques et des réflexions à ce sujet dans le cadre de l'évaluation externe ?

Ce sera l'objet de l'atelier 1 introduit par Laurent Barbe consultant, auteur de « Une autre place pour les usagers ? » et animé par Didier Lesaffre, formateur, qui donneront la parole notamment à Cédric Mametz, Président de l'Association Nous Aussi (Association Française des Personnes Handicapées Intellectuelles) et à Joëlle Le Gall, Présidente de la FNAPAEF.

*Question déontologique* : la posture du chargé d'évaluation est d'autant plus complexe que l'évaluation externe s'inscrit dans un cadre réglementaire qui en définit les objectifs, les modes de déploiement et fixe les responsabilités. Or le processus évaluatif s'appuie aussi sur une co-construction entre le commanditaire et l'évaluateur. Celui-ci a un rôle de conseil et d'appui au commanditaire...Quelles sont les conditions de son indépendance dans ce cadre aux allures de double contrainte ?

L'atelier 2 introduit par Joseph Haeringer et animé par William Bottaro bénéficiera notamment de l'éclairage de Jean-Claude Barbier membre du groupe standards et déontologie de la SFE, de Jean Louis Charpotier, directeur d'établissement, et de Sylvie Teychenne, consultante, évaluatrice externe.

*Question méthodologique* : les questions méthodologiques ne peuvent être regardées comme neutres ou secondaires. Plusieurs types de méthodes et d'outils peuvent être mobilisés pour mettre en œuvre le processus évaluatif. Ce pluralisme est un facteur permettant de répondre à la diversité des situations et des demandes formulées par les établissements et services. Dans le même temps l'évaluation externe est cadrée par les attendus d'un décret qui a fait l'objet de nombreux commentaires...

Peut-on et comment développer une évaluation qualitative dans ce contexte est l'objet de l'atelier 3. Introduit par Bertrand Dubreuil et animé par Philippe Lemaire, il bénéficie des éclairages de Léopold Carbonnel responsable du Pôle Observation Contrôle Evaluation Ingénierie (DRJSCS PACA) et de Chantal Broussard, diplômée de l'INET.

Pierre Savignat vous livrera une synthèse de vos travaux à 14heures.

*Michèle Pondaven,*  
*Co-animatrice du groupe SFE Evaluation et action sociale*

## *ATELIER 1*

# **IMPLIQUER LES USAGERS ET CONFRONTER LEURS POINTS DE VUE AVEC LES AUTRES PARTIES PRENANTES**

Laurent Barbe - Consultant

En premier lieu, la question de la place des usagers dans l'évaluation externe doit être située dans la continuité de l'évolution posée par la loi 2002-2. On sait que celle-ci a eu l'immense mérite de légitimer une évolution forte de cette place, tout en connaissant des modalités de mise en œuvre variables, avec des avancées mais aussi des freins et des inerties. De ce point l'évaluation constitue un reflet assez fidèle de la situation générale du secteur.

### **UNE QUESTION DE PRINCIPE**

Quand on regarde les textes, que ce soit la loi 2002-2, les recommandations de l'ANESM sur l'évaluation interne, le décret de 2007 sur l'évaluation externe<sup>9</sup>, le principe d'une participation des usagers dans les démarches d'évaluation devrait aller de soi. Les textes sont ainsi unanimes sur l'idée que l'évaluation doit associer les « parties prenantes », permettre la confrontation des points de vue, voire même sur le fait que c'est le cœur de son intérêt. Il est vrai que l'on voit mal comment l'évaluation pourrait porter sur « la qualité des prestations » (comme le demande l'article 22 fondant l'obligation d'évaluation) sans que l'avis des usagers ne soit recueilli et débattu.

Pourtant, les exemples ne manquent pas, notamment dans les évaluations internes, de démarches dans lesquelles ce questionnement n'a été ni réalisé, ni même tenté, réduisant ainsi les démarches à des examens de conformité organisationnelle ou procédurale.

Même s'il faut penser et débattre les raisons multiples de cet évitement, la question devrait donc se poser de la légitimité à accorder aux démarches qui contournent cet impératif et de la manière de ne pas céder sur cette avancée centrale de la loi 2002-2.

Car les raisons de faire de cette parole un point important sont nombreuses. D'abord, elle constitue une source majeure de progression pour les pratiques professionnelles concernées par l'évaluation. Notamment si l'on considère que les usagers sont détenteurs d'une information précieuse et qu'eux seuls détiennent du fait même de leur place spécifique dans le dispositif d'intervention. Mais cette participation fait aussi vivre le principe qui veut que les usagers ne soient pas considérés que sous l'angle de leurs difficultés ou problèmes, mais aussi comme des citoyens / acteurs ayant légitimité à produire un avis ne devrait plus pouvoir être contourné sans autre forme de procès.

### **DES QUESTIONS DE CONCEPTION**

La question se pose également de l'objet de cette participation des usagers à l'évaluation et son statut. Constitue-t-elle nécessairement une « évaluation de la satisfaction », selon un modèle qui semble parfois s'imposer ? De nombreuses voix dans le secteur pointent à juste titre l'aspect insatisfaisant de la terminologie comme des pratiques issues de cette conception réduisant les pratiques sociales à n'être que de « la prestation ». Cette perception est limitative, réductrice, et prétend ramener la relation entre les structures et leurs usagers à une figure du client, bien loin des valeurs comme des réalités du secteur. Car ce dont il est question dans les pratiques et ce dont l'évaluation devrait parler est bien la manière dont on accompagne la vie même des personnes...et dans des enjeux souvent très importants.

---

<sup>9</sup>Celui-ci indique « L'évaluation contribue à la coopération entre les usagers, les professionnels, les gestionnaires des établissements et services sociaux et médico-sociaux et les autorités publiques ».

Un ouvrage récent<sup>10</sup> propose une vision bien plus ouverte et suggère plutôt d'évoquer que l'enjeu est de connaître « la qualité perçue par les usagers » ou encore d'accéder à leurs « savoirs d'expérience ». Prendre en compte cette conception suppose de veiller à ne pas prédéterminer de manière trop univoque les éléments sur lesquels on permet aux usagers de s'exprimer. Dans cette perspective, qui a des conséquences importantes sur le plan méthodologique, les démarches doivent être centrées sur l'expérience vécue et la compréhension que les usagers peuvent avoir du dispositif d'intervention, et non sur quelques éléments de satisfaction prédéfinis à l'avance. Cette conception a aussi comme intérêt de montrer que la parole des usagers sur leur expérience, leur vécu, leur perception constitue un « point de vue » mais pas le seul<sup>11</sup> ; Il doit être légitimé et surtout mis en débat, dans une compréhension « dialogique » de ce qui se vit dans le dispositif évalué.

Car évidemment, l'enjeu n'est pas seulement qu'une parole soit produite et construite (avec toute la complexité que cela suppose) mais aussi et surtout qu'elle soit analysée, mise en dialogue ou confrontée tant avec les autres éléments recueillis qu'avec les « bonnes » raisons que le dispositif a de fonctionner comme il le fait.

## **DES QUESTIONS CONCERNANT LES PROCESSUS DE TRAVAIL MIS EN PLACE**

L'expérience semble montrer des différences qui se sont accentuées entre le secteur médico-social au sein duquel l'évaluation peut (ou devrait pouvoir) s'appuyer sur des formes de participation instituées et une certaine stabilité du public et le secteur social au sein duquel cela paraît tendanciellement plus problématique. Ce point pourrait être débattu mais des obstacles découlant du lien au mandat judiciaire de l'intervention (pour la protection de l'enfance) de la précarité des parcours et conditions de vie (pour le secteur de l'hébergement et de l'insertion), sont fréquemment évoqués. Même s'ils ne constituent évidemment pas une contre-indication « en soi », ils complexifient souvent les démarches.

Au passage, la manière dont l'établissement a structuré, fait évoluer, pensé la relation avec les usagers doit évidemment constituer un point important dans l'évaluation mise en place. On s'intéressera aux outils proposés, à leur utilisation, aux points qui ont été débattus, à la fréquentation effective des lieux de participation, aux éléments de frein constatés par les équipes...

Ensuite, quand c'est possible, l'évaluation peut et doit être structurée en lien avec la représentation instituée des usagers. Soit dans le cadre des Conseils de Vie Sociale soit dans le cadre des autres systèmes mis en place (ex rencontre des jeunes délégués élus dans un IME).

La production de ces points de vue d'usagers peut se faire selon des modalités variables :

- participation de membres du CVS au pilotage de la démarche d'évaluation
- validation de la démarche de questionnement des usagers par le CVS
- échanges directs entre l'évaluateur et le CVS ou les délégués au risque cependant d'une sélection (sociale) des personnes les plus proches de l'institution,
- utilisation du matériel déjà produit par l'institution (comptes rendus des CVS ou réunions d'expression, des réclamations, questionnements menés dans le cadre de l'évaluation interne)
- questionnement collectif dans un cadre construit pour l'évaluation (ex : réunion de CVS élargie et consacrée à l'évaluation externe).

Dans d'autres cas, la participation à l'évaluation passera essentiellement par un questionnement des usagers qui peut lui-même prendre des formes diverses : questionnement individuel ou collectif (ex : proposition d'une réunion spécifique de parents dans un SESSAD, etc).

Parfois il faudra prévoir à la fois le questionnement des usagers directs, mais aussi celui de leurs proches, tout en acceptant qu'il puisse y avoir des différences et tensions entre leurs manières d'appréhender l'institution et son travail.

Mais pour que cela puisse fonctionner, il faut évidemment traiter des questions de méthode complexes et nombreuses dépendant de l'activité de la structure et de son cadre (public hébergé ou intervention à domicile, prestation globale ou très liée à un professionnel précis, public stable ou public tournant, public ayant des difficultés d'expression ou non...).

---

<sup>10</sup>E. Donnet-Descartes ; D. Dujardin. *Evaluer avec les usagers* Presses de l'EHESP 2012

<sup>11</sup> à l'inverse de celui du client qui serait roi....



En ce qui concerne le questionnement individuel deux points peuvent être soulignés :

- le recours à l'écrit présente des inconvénients évidents, même s'il n'est pas toujours évitable. Il s'avère d'un accès d'autant plus problématique qu'on a affaire à des personnes en difficulté sociale pour lesquels l'écrit n'est pas un média d'expression habituel. Il apporte généralement des éléments plus pauvres que ce qui peut ressortir d'une rencontre même limitée, notamment si l'on veut une expression plus spontanée et liée à l'expérience vécue ;
- le questionnement direct et individuel des usagers par les évaluateurs externes s'il pourrait être souhaitable reste délicat à organiser tant du point de vue du temps nécessaire que des craintes que peut susciter la démarche d'évaluation externe surtout quand elle est présentée sous un angle menaçant (si l'évaluation est mauvaise...l'autorisation serait menacée).

Il me semble que ce questionnement individuel est plus simple à mettre en place dans les démarches d'évaluation interne qu'externe. Il suppose des règles précises quant aux conditions à réunir pour garantir une protection suffisante tant aux personnes qu'aux professionnels, qui joueront d'autant mieux le jeu qu'ils comprennent que la démarche ne constitue pas un piège à leur égard.

Sur tous ces points méthodologiques, il sera important d'échanger pour progresser dans les savoir-faire qui commencent à s'élaborer et qui peuvent emprunter à la fois à des démarches de type sociologique, à des réflexions sur les modalités de communication adaptées à développer avec des personnes à la communication difficile.

## **DES QUESTIONS DE TRAITEMENT DE CETTE PAROLE**

Enfin, une réflexion est à mener sur la manière d'intégrer les points de vue des usagers dans l'analyse évaluative, afin de permettre qu'ils construisent une confrontation constructive.

A priori, il paraît évident qu'il ne s'agit pas de confronter terme à terme l'avis des usagers à celui des professionnels ou de l'institutionnel mais de mettre en avant et en discussion différents types d'éléments dont celle-ci peut être porteuse.

Dans mon expérience, cette parole apporte une contribution potentiellement précieuse, sur plusieurs plans. Elle peut ainsi permettre d'identifier et de faire ressortir :

- ce qui relève d'une expérience commune et partagée des usagers (en le distinguant des éléments plus personnels ou spécifiques) ;
- les éléments de variabilité des avis recueillis
- la diversité et l'hétérogénéité des usagers concernés au delà de la difficulté (ou parfois du stigmat) qui peut les réunir
- les éléments d'appréciation positive ou négative qui ressortent de leurs propos ;
- les éléments de sécurisation ou d'insécurité que ceux-ci peuvent ressentir dans l'intervention ;
- leur compréhension ou incompréhension des raisons et modalités de l'intervention ;
- les choix structurels qui sont confortés par ces propos et ceux qui sont plutôt questionnés, interrogés, à faire évoluer ;
- les éléments de tension entre principes qui sont pointés (ex entre sécurité / liberté / autonomie) sans pouvoir nécessairement trouver de réponse instrumentale
- les suggestions que ceux-ci peuvent faire pour améliorer ce qui leur est apporté.

Il est encore tôt pour appréhender la manière dont il sera possible de travailler cette matière dans des démarches d'évaluation externe mises sous pression par le lien établi avec l'autorisation. Néanmoins, ce questionnement des usagers constitue une des voies principales de progression du questionnement évaluatif. Particulièrement si celui-ci ne veut pas rester à la surface de l'action, mais cherche à l'appréhender au plus près de la relation qu'elle noue avec les personnes accompagnées, dont la parole - toutes les expériences en témoignent - est à la fois riche, pertinente, intéressante et source de questionnement sur l'action.

## **POUR CONCLURE, DEUX OU TROIS REMARQUES :**

- Le questionnement des usagers ne doit pas être perçu de manière antagoniste à celui produit par les professionnels mais bien comme un point de vue porté à partir d'une autre position, comme un enrichissement du regard porté sur l'institution et ses pratiques. Il ne doit pas être mythifié même s'il apporte des éléments indispensables.

- Il est essentiel si l'on veut que l'évaluation soit « un exercice de citoyenneté » au sein des établissements plus qu'une démarche technologique, ajoutant aux risques d'une technicisation déshumanisante que certaines tendances de l'époque portent déjà suffisamment (la procédurisation, la hantise du risque, le morcèlement de l'action entre de multiples spécialités, etc.).

Enfin, il est important si l'on veut que l'évaluation permette un débat élargi (autorités – établissements – usagers) sur la qualité de l'action et des réponses proposées et ne se limite pas au dialogue souvent limité et problématique qui se déploie quand l'échange se réduit à la figure financeur / prestataire.

*Laurent Barbe - Consultant*

## ATELIER 2

# CO-CONSTRUCTION ET INDEPENDANCE : ROLES RESPECTIFS DES COMMANDITAIRES ET DES EVALUATEURS EXTERNES, RESPONSABILITES ET DEONTOLOGIES

Joseph Haeringer, sociologue, CNRS

### **DEUX TERMES QUI MALGRE LEUR APPARENCE DOIVENT POUVOIR SE CONJUGUER DANS LE CADRE DE L'EVALUATION.**

On observe en effet deux postures différentes : celle où le commanditaire entend répondre formellement à l'obligation d'une évaluation et n'aura d'autre objectif déclaré que d'obtenir un rapport d'évaluation suffisamment bon pour ... ; à l'opposé, la recherche d'un évaluateur s'inscrit dans une dynamique collective marquée par l'évaluation interne conduite comme une démarche réflexive sur l'action sociale. Deux contextes différents pour une même entrée en matière, tout au moins formellement. Entre les deux, toute la nuance d'une réalité fort diversifiée.

Le terme de co-construction implique l'établissement d'une relation dont le résultat dépendra de la qualité d'une coopération entre les parties prenantes, en l'occurrence « le commanditaire » et « l'évaluateur externe ». Il s'agit alors de « co-construire » un cadre pertinent pour ce travail particulier qu'est l'évaluation. Compte tenu de ses enjeux (notamment celui du renouvellement de l'autorisation), il est difficile de faire comme si l'accord allait de soi. Certes, des intérêts sont en jeu et ils ne sont pas nécessairement convergents. De ce point de vue, la relation sera de l'ordre d'une « négociation » et non d'une « alliance » où il y aurait confusion des places, encore moins d'une « opposition » qui ne permettrait pas de « co-construire » et donc de mettre en échec l'intervention. Cette négociation postulant l'existence de logiques différentes entre les acteurs vise une mise en accord pour que l'évaluation puisse aboutir. Mais au-delà de ces intérêts, ce sont aussi des représentations sur ce qu'est l'évaluation qui entrent en résonance.

La question est alors : quel est l'objet de cet accord, au-delà, quelle est sa logique ? Sommes-nous face au risque d'instrumentalisation de l'évaluation, pour confirmer l'existant voire conforter le jugement (fut-il critique) du dirigeant sur son établissement ou devant une réelle demande pour nourrir une démarche réflexive déjà initiée ? Dans ce dernier cas, il s'agirait aussi de « co-produire » l'évaluation. Jusqu'où la co-construction du cadre d'intervention intègre-t-il la coproduction de l'évaluation ?

### **CET ACCORD NE RELEVE PAS DU « GRE A GRE ». IL S'AGIT D'UN EXERCICE IMPOSE, SE SITUANT DANS UN CADRE INSTITUTIONNEL (POLITIQUE PUBLIQUE, LOI, DECRET).**

Ce cadre règlementaire détermine un ensemble d'éléments : l'objet de l'évaluation externe, son but, ce qu'elle implique, les conditions requises ....etc.. ,

Retenons, que cette évaluation « implique un diagnostic partagé ... repose sur la mobilisation des partenaires concernés ... contribue à la coopération des usagers, professionnels, gestionnaires des établissements ... et les autorités publiques »

C'est dire la visée coopérative d'une telle démarche, qui ne relève ni contrôle, ni même d'un audit. Nous sommes donc légitimés à situer l'évaluation dans la logique d'une « co-production », donc à nous défaire de toute représentation où l'évaluation relèverait d'une posture « surplombante » au nom d'un savoir expert, ou encore d'une pseudo-objectivité rendue illusoire par la neutralité statutaire de l'évaluateur.

Si le décret pose l'interdit d'un intérêt financier qui ferait de l'évaluateur l'obligé du commanditaire, et préconise (au nom de quoi ?) le recours à la concurrence pour mieux souligner l'extériorité statutaire, il pose comme condition que l'évaluateur doit avoir une « expérience professionnelle dans le champ social et médico-social », comme si ce prérequis était une condition nécessaire pour la pertinence de l'évaluation.

On comprend cette clause d'un point de vue formel pour signifier l'indépendance de l'évaluateur externe. Mais est-elle opérante ? La connaissance réciproque entre le commanditaire et l'évaluateur n'est-elle pas aussi un facteur de « réussite », voire de meilleure garantie quant à la qualité de l'intervention qu'un dossier envoyé en réponse à un appel à candidatures ? La confiance établie sur une reconnaissance réciproque forgée au fil du temps, n'est-elle pas aussi génératrice de liberté d'intervention et donc d'indépendance d'esprit ?

### **POUR FAIRE QUOI ? UN OBJET QUI RELEVE DE LA REPRESENTATION D'UNE REALITE MOUVANTE ET SUBJECTIVE.**

L'objet de l'évaluation est « une production de connaissance et d'analyse et doit permettre de porter une appréciation qui l'inscrit dans une logique d'intervention et d'aide à la décision ». Chacun de ces termes suscite des questions adressées au commanditaire par l'évaluateur :

- La co-production de connaissance vise une représentation partagée de la réalité. De quelle réalité ? l'établissement seul comme les textes l'indiquent ? l'association comme institution légitimant les services ? Au-delà du périmètre, « cette réalité » englobe-t-elle la subjectivité des acteurs, leur appréciation, le sens qu'ils donnent à l'action où est-elle rabattue sur ce qui est « objectivement » quantifiable ?
- Pour ce faire, il s'agit d'une construction à partir d'une diversité de points de vue, légitimée par une méthode d'intervention. Toutes les parties prenantes sont-elles associées à cette construction ? C'est une question à clarifier dès la commande.
- Ceci suppose de reconnaître aux acteurs une capacité à dire ce qu'ils font, mais aussi à qualifier ce qu'ils font. Ce ne sont pas des agents dépourvus de pensées, ni même de savoirs sur ce qu'ils font. Quel cadre définir qui garantisse aux parties prenantes cette liberté de parole ?
- Il y a donc mobilisation de connaissances et d'intelligence respectives autour d'une incertitude centrale : non seulement de l'agir collectif (quelle est cette réalité collective ?), mais aussi de la qualification de cet agir (que peut-on dire de cette réalité ?). Or, la levée de cette incertitude qui est l'objectif final de l'évaluation, n'est-elle pas liée à cette entrée en matière que constitue la mise en accord d'une demande et d'une proposition ?

### **QUELLES RESPONSABILITES ? QUELLES DEONTOLOGIES ?**

Du côté de l'évaluateur :

- Elle va au-delà de la production d'un rapport, puisqu'il s'agit de contribuer à la coopération entre des parties prenantes aussi différentes dans leurs attentes et intérêts. C'est celle de pouvoir établir un cadre d'intervention où les points de vue aussi divers et subjectifs soient-ils puissent s'exprimer, sans « retour de bâton ». Il s'agit donc de pouvoir engager formellement le commanditaire dans ce pacte et le faire savoir.
- Elle consiste aussi à expliciter les références méthodologiques et théoriques des choix implicites d'une réponse formelle. Il importe que le commanditaire puisse aussi évaluer à priori, les effets potentiels de telle ou telle référence et le degré de cohérence avec son institution.

Sur cette question, on peut observer deux types options implicites dans les évaluations qui sont autant d'enjeux d'une démarche d'évaluation où se pose la question de la co-construction :

- Dans une première option la co-construction est à minima une condition requise pour que l'évaluation soit possible. C'est un critère d'efficacité pour recueillir les informations nécessaires. Mais ne renforce-t-on pas, une forme de rationalisation gestionnaire ?
- Une autre option viserait la réactivation d'une dynamique institutionnelle de l'association en faisant émerger un sens commun. Co-produire l'évaluation contribuerait à soutenir une démarche réflexive sur l'action sociale dans ses enjeux sociétaux.

C'est pourquoi, co-construire avec le commanditaire un cadre d'intervention, ce n'est pas tant fixer des modalités d'intervention, c'est aussi tenter de soulever la question des enjeux en termes institutionnels, sur la légitimité des acteurs à dire ce qu'il en est de ce qu'ils font collectivement.

## ATELIER 3

# CONCILIER LES ATTENDUS DU DECRET ET DEVELOPPER UNE EVALUATION QUALITATIVE : PRINCIPES ET REPERES METODOLOGIQUES

Bertrand Dubreuil, sociologue, consultant-formateur

### COMMENT CONCILIER LA REPONSE AUX ATTENDUS DU DECRET ET UNE DEMARCHE D'EVALUATION QUALITATIVE ?

La méthodologie du recueil de l'information garantissant la réponse aux attendus du décret, l'analyse des écarts, l'appréciation de la conformité, la question de « l'exhaustivité suffisante », la validité du rapport.  
Méthodes et approches : comment sont traitées ces questions ? Mettre en valeur ce qui se fait réellement. Le faire en combien de temps ?

L'écoute des points de vue respectifs (usagers, partenaires, professionnels, direction), leur confrontation et la recherche de cohérence.

Le projet évaluatif et le développement d'une approche processuelle.

### COMMENT CONCILIER LA REPONSE AUX ATTENDUS DU DECRET ET UNE DEMARCHE D'EVALUATION QUALITATIVE ?

*Comment articuler une démarche dynamique par processus et la multiplicité des éléments à renseigner tels qu'énoncés par le décret du 15 mai 2007.*

*Celui-ci constitue en effet un composite difficilement accessible pour qui n'en fait pas une analyse minutieuse.*

*Et même là on peine parfois à articuler logiquement les différents niveaux d'exigence.*

*Ouvert dans son esprit, le décret reste confus dans ses attentes de contenu par leur excessive pluralité et il constitue un défi de faisabilité si on le prend à la lettre.*

### **1/ LA METHODOLOGIE DU RECUEIL DE L'INFORMATION GARANTISSANT LA REPONSE AUX ATTENDUS DU DECRET, L'ANALYSE DES ECARTS, L'APPRECIATION DE LA CONFORMITE, LA QUESTION DE « L'EXHAUSTIVITE SUFFISANTE », LA VALIDITE DU RAPPORT.**

Une lecture linéaire du décret se heurte rapidement à la difficulté d'une part d'articuler la multiplicité des attendus, d'autre part l'articulation de ces attendus en termes de contenus et en termes de point de vue évaluatif. Essayons toutefois de les rendre concrets, saisissables.

#### **Principes généraux Section 2 alinéa 2.6**

« 2.6. - Compte tenu des fondements de l'action sociale et médico-sociale énoncés aux articles L. 311-1 et L. 313-3, l'évaluation externe doit comporter deux volets complémentaires :

« 1° Un volet relatif à **l'effectivité des droits des usagers**. L'évaluation porte au moins sur les conditions de participation et implication des personnes bénéficiaires des prises en charge ou accompagnements, les mesures nécessaires au respect du choix de vie, des relations affectives, de l'intimité, de la confidentialité et, s'il y a lieu, sur les dispositions prévues pour assurer la sécurité des personnes.

« 2° Un volet plus particulièrement **adapté à l'établissement ou au service** considéré. A cette fin, l'analyse porte, au premier chef, sur les logiques d'action et les axes de travail. Cette analyse retient notamment : **l'accompagnement au développement personnel**, à l'autonomie, selon la personnalité, les limitations d'activités ou la situation de fragilité de chaque individu, la sensibilisation au risque d'isolement affectif et social,

la prise en compte des interactions avec les proches et l'environnement, l'inscription des actions dans la continuité des choix de l'individu, le travail mené sur l'accès aux droits.

Il s'agit d'abord de s'intéresser à deux volets

- un volet relatif aux droits des usagers : participation, sécurité, respect du choix vie et donc des relations affectives, de l'intimité et donc de la confidentialité,
- un volet dit « adapté à l'établissement » : accompagnement du développement personnel, soutien de l'autonomie, prise en compte des interactions avec les proches et l'environnement, et des choix de l'individu.

On distingue assez bien que ces deux champs portent sur les droits des usagers et la personnalisation de l'accompagnement.

### **Chapitre II Objectifs de l'évaluation externe Section 1 Porter une appréciation globale**

« 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'efficacité des actions et de réactualisation régulière de l'organisation.

Il s'agit par ailleurs de fournir des éléments d'information sur l'**adéquation des objectifs aux besoins, la cohérence** entre ces objectifs, l'adaptation des **moyens en conséquence et du dispositif de gestion et de suivi**.

On peut considérer qu'il s'agit du projet d'établissement et de son fonctionnement.

Est ensuite énoncée l'appréciation de l'atteinte des objectifs, des effets attendus et observés et de l'efficacité.

Personnellement, je considère qu'il s'agit globalement de la question de l'évaluation des effets,

### **Chapitre II Objectifs de l'évaluation externe Section 2 Examiner les suites réservées aux résultats issus de l'évaluation interne**

Ce champ est donc précisément défini. Il s'agit d'examiner la démarche d'évaluation interne dans sa méthodologie, sa dynamique au sein de l'établissement ou du service, la mise en œuvre des axes d'amélioration de la qualité.

Essayons d'organiser ces différents champs d'investigation dans une vue d'ensemble :

- Droits des usagers
- Personnalisation de l'accompagnement
- Projet d'établissement, depuis l'adéquation des objectifs aux besoins, en passant par l'adaptation des moyens jusqu'aux modalités organisationnelles et de suivi
- Démarche d'évaluation interne

La question des effets étant transversale à l'ensemble de ces champs.

Reste à intégrer à cette architecture les 15 thématiques et registres spécifiques dont chacun s'accorde à dire qu'ils sont d'importances extrêmement variable, se recoupent pour certains et donc ne constituent pas un ensemble appréhendable de façon cohérente.

### **Section 3 Examiner certaines thématiques et des registres spécifiques**

1° **La capacité de l'établissement ou du service à évaluer avec les usagers leurs besoins** et attentes dans le cadre du projet d'établissements ou de service, en prenant en compte les interactions avec l'environnement familial et social de la personne.

2° L'enjeu de la **personnalisation** de l'écoute et de la réponse téléphoniques, y compris dans le traitement des demandes en urgence.

3° Les conditions dans lesquelles est élaboré le **projet personnalisé** et la capacité de celui-ci à prendre en compte les **besoins et droits de l'utilisateur**.

4° L'efficacité du projet de l'établissement ou service sur **l'accès et le recours aux droits**.

5° La réponse de l'établissement ou du service aux **attentes exprimées par les usagers**.

6° La capacité de l'établissement ou du service à faciliter et valoriser **l'expression et la participation des usagers**.

- 7° La capacité de l'établissement ou service à **observer les changements et adapter** son organisation.
- 8° La prise en compte des recommandations de **bonnes pratiques professionnelles** dans les modalités de réponse apportées aux usagers.
- 9° La prise en compte des **facteurs de risque et d'insécurité** selon différents axes appropriés à chaque contexte : application de normes d'hygiène et de sécurité - prévention des situations de crise - mise en place d'un dispositif de **régulation des conflits** - techniques de prise en charge offrant la sécurité individuelle et collective en rapport avec les **pratiques professionnelles garantissant les droits fondamentaux** des personnes - plus généralement politique globale de gestion des risques.
- 10° La capacité de l'établissement ou du service pour assurer la **cohérence et la continuité** des actions et interventions.
- 11° Le respect des critères énoncés par la réglementation en vigueur et par les recommandations de bonnes pratiques professionnelles validées par l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux, relatifs notamment à la **qualité d'hébergement**.
- 12° Les formes de **mobilisation des professionnels**, en observant l'organisation collective : organisation des échanges d'information, méthodes de travail, dispositifs de gestion de crise, modalités de formation des personnels.
- 13° La capacité de l'établissement ou du service à mettre en oeuvre des dispositifs d'alerte et de formation permettant de mesurer la **fatigue professionnelle**.
- 14° Le rôle de l'établissement ou du service au regard des missions confiées par les autorités publiques à partir notamment de la confrontation des différents points de vue, mais aussi des réalisations :
- Perception de l'établissement ou du service et de ses missions **par les partenaires, les usagers** ;
  - Formalisation des **collaborations et des coopérations** interinstitutionnelles ou interprofessionnelles autour et avec l'usager.
- 15° L'inscription de l'établissement ou du service dans un territoire donné à partir notamment de :
- la prise en compte du **réseau de proximité** et de l'utilisation optimale des **ressources du milieu** ;
  - sa contribution aux évolutions et à la **modification de l'environnement**.

<b>Droits des usagers</b>	<b>PERSONNALISATION</b>	<b>Projet d'établissement</b>
3 Droits de l'usager	2 L'enjeu de la personnalisation	1 Evaluer les besoins dans le cadre du PE
4 L'accès aux droits	3 Projet personnalisé	3 Besoins de l'usager
5 Attentes de l'usager	5 Attentes de l'usager	7 Adaptation aux changements
6 Expression et participation des usagers	8 Bonnes pratiques professionnelles	8 Bonnes pratiques professionnelles
9 Pratiques garantissant les droits		9 Facteurs de risque et d'insécurité, régulation des conflits
		10 Cohérence et continuité des actions
		11 Qualité de d'hébergement
		12 Mobilisation des professionnels
		13 Fatigue professionnelle
		14 Partenariat et collaborations inter institutionnelles
		15 Inscription dans l'environnement

Grosso modo, on parvient à intégrer ces 15 points dans les 3 champs :

- Droits des usagers
- Personnalisation de l'accompagnement
- Projet d'établissement

La démarche d'évaluation porte évidemment sur l'ensemble de ces trois champs.

A l'issue de l'examen de ces thématiques et registres spécifiques, il me semble cependant nécessaire de considérer les aspects relevant de la protection et de la prévention des risques comme un champ spécifique.

Par ailleurs, même si on peut les intégrer au champ du projet d'établissement, deux points doivent y faire l'objet d'une attention particulière :

- le partenariat et l'inscription dans l'environnement,
- les modalités de coopération entre professionnels.

De nouveau, essayons de constituer une vue d'ensemble

- Droits des usagers
- Personnalisation de l'accompagnement
- Projet d'établissement, depuis l'adéquation des objectifs aux besoins, en passant par l'adaptation des moyens jusqu'aux modalités organisationnelles et de suivi, sans oublier :
  - le partenariat et l'inscription dans l'environnement,
  - les modalités de coopération entre professionnels.

- Protection et gestion des risques
- Démarche d'évaluation interne

Je vous présente cette lecture des attendus du décret parce qu'il me semble qu'on ne peut avoir de débat sur l'articulation entre

- les aspects réglementaires de l'évaluation externe et l'esprit dans lequel on s'efforce de la développer,
- la multitude des attendus du décret et l'esprit du décret,

on ne peut avoir de débat si on ne s'est pas assuré de maîtriser concrètement la somme d'informations à rechercher lors d'une démarche d'évaluation externe.

J'achève par ailleurs ce premier aspect de mon exposé en rappelant que le décret emploie le terme de synthétique à deux reprises, le terme de global à trois reprises, et jamais le terme d'exhaustif.

## **L'INTERSUBJECTIVITE DES POINTS DE VUE**

La question qui se pose ensuite à l'évaluateur et au commanditaire, c'est celle des sources d'informations : où et comment rechercher une information fiable.

Je propose de partir du principe selon lequel, en matière d'évaluation, il n'y a pas d'information objective mais  
 1/ des appréciations subjectives – fournies par des sujets - sur des actes, des dispositions, des pratiques,  
 2/ en fonction de références,  
 puisqu'il s'agit de juger de leur valeur.

1/ Des informations subjectives parce que ce sont des personnes qui les fournissent.

Même si l'évaluation porte sur divers constats factuels, sur la matérialité de dispositions, il n'en reste pas moins que ce sont des personnes qui les mettent en œuvre et qui les vivent.

Il s'agit donc d'un rapport entre des objets dans leur matérialité et des sujets dans leur action et leur vécu.

2/ Bien évidemment, les personnes émettent leurs jugements à partir de valeurs, elles se réfèrent, font appel à des références plus ou moins partagées, à un ordre de valeurs.

Ces références sont formulées dans les textes légaux et dans les recommandations.

Il s'agit donc du jugement d'une pluralité d'acteurs sur des objets.

L'évaluation n'est pas une science mais une posture relative à son objet d'investigation.

L'activité du secteur social et médico-social est relative à des personnes.

Ce sont donc des personnes qui fournissent l'information permettant de porter appréciation.

Compte tenu du caractère multifactoriel des situations et du fait que l'action est appréciée au regard de références construites par une société à une époque donnée, il faut abandonner l'illusion de l'objectivité en matière évaluative et considérer que l'évaluation repose sur l'intersubjectivité des points de vue, le croisement des données apportées par les usagers, les partenaires, les professionnels, le gestionnaire, la direction.

Ce *carrefour intersubjectif* exprime les intérêts des uns et des autres, divergents, convergents, complémentaires, contradictoires, et donc invite à une vision plurielle.

De la mise en relation des différents points de vue émerge une cohérence d'ensemble ou des contradictions telles qu'elles témoignent que le sens de l'action n'est pas suffisamment partagé. La cohérence d'ensemble n'exclut évidemment pas que des points de tension sectoriels existent, que des insuffisances soient plus particulièrement éprouvées par les uns ou les autres. Elles déterminent des axes d'amélioration.

La cohérence, ce n'est pas l'univocité du propos – tout le monde dit la même chose - mais le sentiment convergent de l'utilité de l'action développée :

- pertinence et effectivité du projet de travail pour les professionnels, la direction et le gestionnaire,
- efficience de l'action développée pour les usagers dans leur existence (utilité),
- pertinence et efficience de l'action pour les partenaires au contact de ces usagers.

Par ailleurs, la cohérence n'implique pas la fixité de l'état observé mais un mouvement soutenu par une intention partagée, animé par une volonté de penser l'avenir.

Au regard de cette volonté, l'évaluation consiste à former un objet de connaissance provisoire par la confrontation et l'articulation des points de vue des acteurs concernés sur le mode de leur interactivité.



## LE PROJET EVALUATIF ET LE DEVELOPPEMENT D'UNE APPROCHE PROCESSUELLE

Une fois défini le périmètre des informations à rechercher, (1° partie de l'exposé), une fois établi le mode intersubjectif de recueil de ces informations et donc le principe de consultation des différents acteurs concernés (usagers, professionnels, partenaires, direction, gestionnaire), (2° partie) l'évaluateur et le commanditaire peuvent envisager de développer un projet évaluatif qui comporte une dimension dynamique, une approche processuelle.

Au-delà de la nécessité de rassembler une série d'informations sectorielles, en quoi le fait de concevoir, l'approche globale d'un aspect central de l'action de l'établissement ou du service, en quoi cette focale que constitue l'approche d'un processus, cette porte d'entrée déterminée d'un commun accord entre le commanditaire et l'évaluateur, apporte une dimension qualitative à l'évaluation externe ?

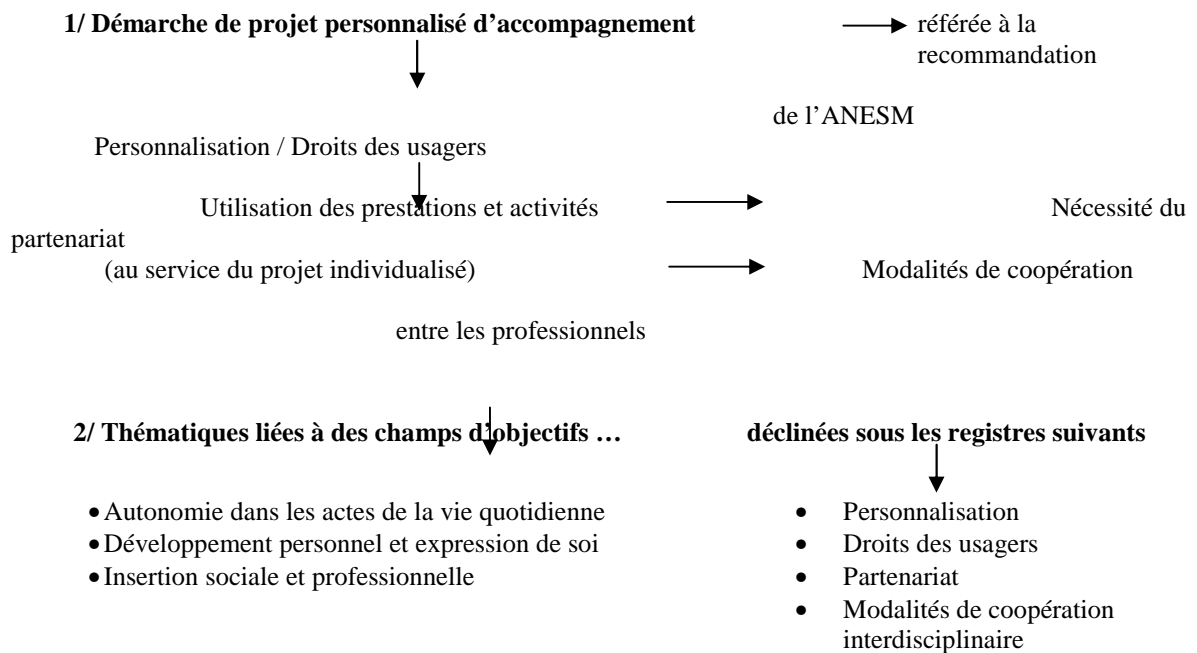
### Qu'entend-on par processus ?

J'essaie ici d'abord de définir ce qu'on entend par processus, en tout cas, ce que j'entends par processus (et partage avec d'autres) : un ensemble d'actions qui prennent sens pour les acteurs concernés.

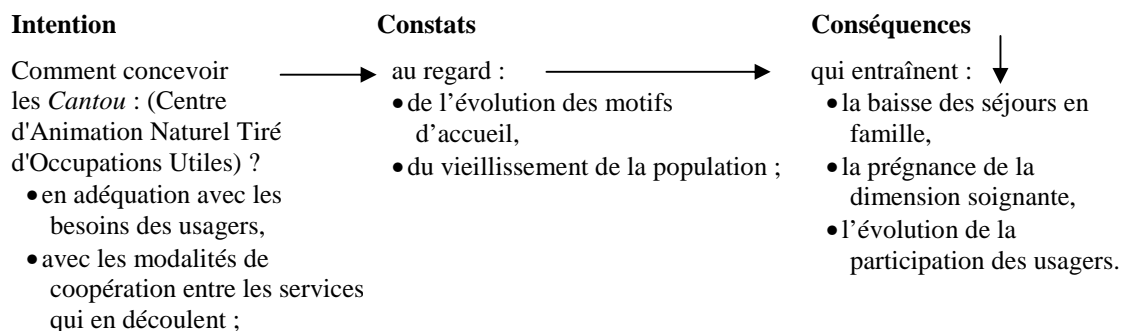
J'ajouterai que cet ensemble d'actions prend sens dans une temporalité, c'est-à-dire qu'un processus est toujours évolutif et qu'on le saisit à un moment T, en l'analysant dans sa construction antérieure et dans son évolution projetée, supposée.

Je préciserai que c'est un composite d'éléments sectoriels en tension, un système complexe d'éléments dont l'articulation forme un sens.

J'en avance succinctement quelques exemples d'architecture.



### 3/ Evolution des besoins et mise en œuvre d'une intention



### *Quel est l'intérêt d'une approche processuelle ?*

La notion de processus vise à saisir le sens que donnent les acteurs concernés à un ensemble d'actions, le sens que prend pour eux cet ensemble d'action.

L'approche processuelle s'inscrit dans une autre perspective que l'illusoire l'exhaustivité.

Il s'agit de considérer que l'analyse relativement approfondie d'un ensemble d'actions apporte de meilleurs éléments de connaissance sur le fonctionnement de l'établissement ou du service qu'une multitude de détails irrelés les uns les autres, qu'elle révèle sa dynamique, ses interdépendances, la dimension systémique et complexe du jeu des acteurs, leur souhait de donner du sens à leur action, leur effort d'amélioration de la qualité.

L'approche processuelle soutient une dynamique évaluative :

- d'une part parce qu'elle constitue une forme de reconnaissance de l'intelligence donnée par les acteurs à leur action,
- d'autre part parce qu'elle apporte des éléments de connaissance supplémentaires à l'établissement ou au service, ce qui n'est pas le cas d'un catalogue d'informations,
- enfin parce qu'elle privilégie la recherche de sens sur l'objectivité quantitative par empilement de données.

Elle a donc le double intérêt :

- au sein même de l'évaluation externe, de permettre une approche évaluative conjointe de :
  - l'effectivité (l'établissement met-il en œuvre ce qu'il déclare tel qu'il le déclare ?),
  - la pertinence (est-ce approprié à sa mission, aux besoins de son public ?),
  - l'efficacité (quels sont les effets attendus et observés ?),
  - la cohérence (que nous apprend la confrontation des points de vue respectifs des acteurs sur cet aspect du fonctionnement de l'établissement ?)
- au-delà de l'évaluation externe, de constituer pour l'établissement un exercice évaluatif, dans une dimension pédagogique servant à examiner d'autres aspects de son fonctionnement.

## Illustration opératoire d'une approche processuelle

J'illustre avec un court exemple la dimension processuelle dans son caractère aujourd'hui expérimental. On verra que la démarche n'est pas linéaire. Interactive, elle se construit donc en allers-retours, se heurte à des obstacles, explore des impasses, passe par rebonds et détours.

Ainsi d'un processus centré sur le projet individualisé d'accompagnement (PIA) pour des personnes en désinsertion sociale.

La proposition initiale du chargé d'évaluation prévoyait :

- un questionnaire relatif au projet d'accompagnement individualisé, de l'admission à l'orientation en passant par le rôle du professionnel référent, la réunion de projet, le contrat de séjour, le partenariat et le rôle de l'encadrement ;
- une consultation de dossiers d'usagers ;
- une observation de la réunion de projet.

Complétant la proposition, le projet évaluatif établi avec le commanditaire envisageait, sans autre précision, des entretiens individuels avec des partenaires et des entretiens collectifs avec des usagers, compte tenu du caractère inapproprié du questionnaire au regard de leurs caractéristiques.

Lors du premier temps de travail avec la direction, la constitution d'un panel de partenaires institutionnels s'est heurtée d'une part aux contraintes de leurs disponibilités, d'autre part à leur connaissance très générale des problématiques du public et des collaborations concrètes, risquant ainsi de limiter l'intérêt de leur point de vue. Après examen plus approfondi des partenariats effectifs, le commanditaire et le chargé d'évaluation ont convenu de consulter, non pas le niveau institutionnel, mais des professionnels directement concernés par des situations individuelles (assistante sociale, conseillère en orientation, délégué à la tutelle, médecin psychiatre). Cet ajustement s'inscrivait logiquement dans le choix initial du processus de projet individualisé d'accompagnement et venait ainsi compléter les autres investigations.

Conjointement, le commanditaire et le chargé d'évaluation ont convenu de doubler la consultation collective des usagers par des entretiens en trinôme – usager - référent de projet - chargé d'évaluation, portant sur les modalités de leur collaboration autour du projet individualisé d'accompagnement.

Enfin, parce que la direction soulignait l'importance qu'elle-même et son équipe accordaient à la mise en œuvre d'une « clinique psychosociale », le chargé d'insertion les a sollicités sur les motifs de cette approche, la différenciant d'approches socioéducatives privilégiées dans d'autres contextes, et sur les dispositions qui en découlaient : réunion de synthèse, nature des entretiens avec la psychologue, référentiel d'observations, conception des effets liés au règlement de fonctionnement et aux réunions avec les usagers, etc. Il a, de son côté, abordé sous cet angle l'étude des documents relatifs à l'admission, l'orientation en fin de séjour, l'identification des compétences sociales et la formulation des objectifs dans les avenants au contrat de séjour, de même que l'examen des séances d'évaluation de pratiques référencées telles que constituées lors de l'évaluation interne.

L'approche processuelle – l'examen d'une série d'activités conçues dans une cohérence de sens – consiste donc à ce qu'une préoccupation essentielle pour l'établissement ou le service – en l'occurrence une conception psychosociale de l'accompagnement des usagers – suscite la formulation d'hypothèses par le chargé d'étude et les acteurs concernés sur ce qui motive leur action, ce qu'ils éprouvent et ce qui se joue dans les interactions (professionnel-usager, professionnel-partenaire, professionnel-professionnel) et les effets qui en découlent. Outre une « appréciation qui l'inscrit dans une logique d'aide à la décision<sup>12</sup> » en matière d'action publique, l'évaluation externe y devient l'occasion de « connaissance et d'analyse<sup>13</sup> » pour l'établissement ou le service sur lui-même.

*Bertrand Dubreuil, sociologue, consultant-formateur*

---

<sup>12</sup> Décret du 15 mai 20078, Chapitre 1°, section 1, 1.1

<sup>13</sup> Ibid.

# ***GROUPE « EVALUATION ET ACTION SOCIALE »***

## **REPERES POUR L'EVALUATION**

Depuis 2002, un groupe de travail de la Société Française de l'Evaluation conduit des réflexions sur les questions d'évaluation dans le cadre de la loi du 2 janvier 2002. Ce groupe est composé de professionnels, d'universitaires, de chercheurs, de consultants, de fonctionnaires de l'Etat ou de collectivités locales, adhérents à la SFE, et agissant sous une forme ou sous une autre dans le champ social et médico-social.

En mars 2008, une journée de travail a réuni plus de deux cents personnes, faisant le point des premières réflexions conduites en s'appuyant, alors, essentiellement sur des expériences d'évaluations internes. A l'occasion du dixième anniversaire de la loi 2002.2, au moment où, les échéances approchant, les processus semblent s'accélérer, alors que l'évaluation externe s'impose progressivement, il paraît utile de marquer une nouvelle étape dans les réflexions conduites au sein de la SFE.

Ce travail s'inscrit dans une double problématique. D'une part, l'évaluation des établissements et services sociaux ou médico-sociaux ne prend sens qu'au regard de l'évaluation des besoins et de celle des politiques conduites, toutes dimensions rendues obligatoires par la loi du 2 janvier 2002, même si leurs développements restent chaotiques et lacunaires. C'est cette dimension systémique qui fonde la pertinence de l'utilisation d'angles de vue et de méthodologies issus de l'évaluation des politiques publiques pour évaluer les établissements et services sociaux ou médico-sociaux. D'autre part, les travaux du groupe se nourrissent et s'inscrivent dans les réflexions conduites par la Société Française de l'Evaluation et plus particulièrement sur les thématiques de la commande publique, de l'utilité sociale, des territoires et des dimensions participatives avec comme point d'appui les principes fixés par la charte de l'évaluation.

Le groupe entend ainsi poursuivre sa contribution aux débats, théoriques et pratiques, qui traversent le secteur en matière d'évaluation et favoriser des échanges avec l'ensemble des parties intéressées, professionnels, usagers, consultants, chercheurs et pouvoirs publics.

### ***1. Les débats sur le « comment » de l'évaluation, qu'elle soit interne ou externe, ne doivent pas occulter le « pourquoi », c'est-à-dire ses finalités.***

- a. L'évaluation est un processus de connaissance, d'analyse et d'aide à la décision dans une perspective d'amélioration du service rendu d'une part, et pour permettre aux autorités publiques de porter une appréciation sur le travail réalisé d'autre part..
- b. L'évaluation est un processus collectif, elle ne peut se réduire à un regard d'expert, quel qu'il soit.
- c. L'évaluation a une dimension d'acculturation (développement des capacités collectives à réfléchir sur le travail engagé) et de formation (autoformation sur les outils et les méthodes utilisables). Elle participe également de l'exercice de la citoyenneté.
- d. L'évaluation doit porter essentiellement sur le cœur de métier, sur les éléments qui concourent aux réponses apportées aux usagers sur un territoire donné. En ce sens, elle vise à fournir des éléments pertinents permettant de nourrir les analyses et appréciations sur ces questions.
- e. L'évaluation recouvre ainsi des enjeux qui vont bien au-delà de la seule commande publique. Elle doit être utile à celles et ceux qui la réalisent.

### ***2. L'évaluation interne, temps d'apprentissage et d'appropriation***

- a. L'évaluation interne concourt principalement à l'amélioration du service rendu. Elle favorise les apprentissages et l'acculturation des structures et des parties prenantes, leur permettant de porter un regard critique sur les pratiques et leurs effets.

- b. Pour cela, il convient de reconnaître et d'accepter la pluralité des formes, des méthodes que peut revêtir l'évaluation interne. Volontairement, le législateur n'a pas voulu encadrer ce processus, créant ainsi une obligation de faire et de rendre compte, assortie d'une grande liberté de moyens.
- c. Néanmoins, quelle qu'elle soit, la méthode doit s'appuyer sur quelques repères, quelques principes qui découlent particulièrement de ceux contenus dans la charte de l'évaluation (SFE) et du petit guide de l'évaluation des politiques publiques (Conseil scientifique de l'évaluation)<sup>14</sup> ;
- d. Ainsi, l'évaluation permet à toute structure de se situer périodiquement et collectivement en fonction de ses propres besoins et des questions qu'elle juge prioritaires, en s'appuyant, notamment, sur des recommandations de bonnes pratiques professionnelles. Les établissements et services en rendent compte périodiquement aux autorités publiques à travers les rapports d'évaluation qu'ils produisent.

**3. *le processus d'évaluation externe est une démarche de nature contractuelle encadrée par un cahier des charges réglementaire.***

- a. L'évaluation externe vise à produire des connaissances et des analyses dans le but de porter une appréciation sur les objectifs définis (projet institutionnel), les modes d'actions ainsi que sur les effets produits sur la situation des usagers en référence aux finalités des politiques publiques dans lesquelles s'inscrivent les établissements ou services.
- b. Elle s'inscrit dans un cadre réglementaire qui en définit les objectifs, les modes de déploiement et en fixe les responsabilités
- c. Le processus évaluatif s'appuie sur une co-construction entre le commanditaire et l'évaluateur. Cela donne à la relation une forte dimension contractuelle.
- d. Cette démarche se décline à la fois dans le contrat proprement dit et dans le projet évaluatif.
- e. La démarche de co-construction permet de préciser les finalités opérationnelles, les modes d'examen des différentes thématiques, les éléments méthodologiques, les modalités d'implication des parties prenantes, les contours précis de la mission de l'évaluateur externe, les conditions de réalisation de la synthèse, du pré-rapport et du rapport, et le traitement des questions déontologiques.
- f. Ce temps permet notamment la détermination des modes de rencontre, d'entretien et d'enquête auprès des professionnels et des usagers ;
- g. Le contrat et/ou le projet fixent les champs et les limites du processus évaluatif. Il peut être (et cela est souhaitable) évolutif en fonction particulièrement de l'information collectée et des points de vue exprimés par les parties prenantes. Les dispositions arrêtées s'imposent au commanditaire comme à l'évaluateur externe.

**4. *Le commanditaire de l'évaluation est le garant de la qualité du processus évaluatif.***

- a. Il engage l'évaluation et choisit l'évaluateur externe.
- b. Il garantit le bon déroulement de l'évaluation et l'implication des parties prenantes. Il facilite l'exercice de la mission de l'évaluateur externe en veillant à ce que ce dernier dispose de tous les moyens utiles pour conduire sa mission et satisfaire aux dispositions du cahier des charges réglementaire.
- c. En outre, il arrête le cadre de référence spécifique et le questionnement évaluatif à l'issue d'un dialogue avec l'évaluateur externe.
- d. Il a donc bien un rôle central dans le processus évaluatif, rôle qui conforte les dimensions participative et interactive de l'évaluation externe voulues par les pouvoirs publics.

---

<sup>14</sup> Disponible à l'adresse : [http://www.evaluation.gouv.fr/cgpf/fr/interministere/doc/petit\\_guide\\_cse.pdf](http://www.evaluation.gouv.fr/cgpf/fr/interministere/doc/petit_guide_cse.pdf)

### **5. *Le questionnement évaluatif occupe une place structurante dans le dispositif.***

- a. La formulation de questions évaluatives adaptées à la logique de chaque ESSMS permet d'intégrer (et d'articuler) les objectifs de l'évaluation fixés au chapitre II du cahier des charges et notamment l'examen des thématiques et registres spécifiques, avec la nécessité de porter une appréciation globale en termes de pertinence, de cohérence, d'effectivité, d'efficacité et d'efficience.
- b. Le questionnement balise les modalités d'examen des différents champs concernés par l'évaluation pour lesquels de l'information devra être collectée et analysée. Il constitue le fil rouge de l'évaluation.
- c. Les réponses apportées à ce questionnement représentent, un élément essentiel du travail d'analyse et de synthèse,

### **6. *L'implication des parties prenantes est à la fois une obligation réglementaire et un facteur sine qua non d'efficacité et de qualité de l'évaluation.***

- a. Celle-ci se fait à toutes les étapes du processus selon des modalités adaptées à chaque situation ;
- b. Elle ne vise pas une simple participation mais elle nécessite de faire émerger les différents points de vue, de permettre leur confrontation, et d'en rendre compte à travers le rapport final.
- c. Cela implique de reconnaître à chacune des parties prenantes (gestionnaires, professionnels, usagers, bénévoles, partenaires...) une réelle capacité d'expertise sur ce qui ressort des analyses produites comme sur les propositions les concernant.

### **7. *Posture et rôle de l'évaluateur externe***

- a. L'évaluateur externe se positionne comme un chargé d'évaluation et non comme auditeur. Son expertise, son regard distancié sont mis au service d'un processus collectif. L'évaluateur externe est d'abord un accompagnateur qui apporte un regard extérieur. Il a un rôle de conseil et d'appui au commanditaire en matière méthodologique. Il doit permettre à la structure de trouver dans le processus évaluatif et dans ses résultats des éléments d'aide à la décision concourant ainsi à l'amélioration du service rendu.
- b. Les missions opérationnelles de l'évaluateur s'inscrivent dans le cadre du contrat et du projet évaluatif, en tenant compte des dispositions de l'annexe 3-10 du Casf et des prérogatives propres qui lui sont reconnues, particulièrement en matière de production du rapport final. Dans ce cadre, il peut s'autosaisir de dimensions et/ou de thématiques non initialement prévues dans le projet évaluatif,
- c. La responsabilité de l'évaluateur peut être engagée en cas de conflit d'intérêt ou de non respect du cahier des charges. Elle peut l'être aussi en cas de non respect des dispositions contractuelles sous réserve des missions qui relèvent des dispositions de l'annexe 3-10 du Casf.
- d. L'évaluateur externe n'a pas pour mission de se substituer aux différents dispositifs de contrôle et d'inspection (commission de sécurité, services vétérinaires, inspecteurs de l'action sanitaire et sociale, direction de la concurrence...).

### **8. *Analyse, synthèse et rapport final.***

- a. Le processus évaluatif va conduire à une synthèse qui combine des éléments objectifs, des points de vue de parties prenantes et l'analyse propre de l'évaluateur externe.
- b. C'est à cette étape que l'évaluateur a toute latitude, dans son rapport, pour porter un regard critique sur les choix opérés par le commanditaire ou pour souligner des situations problématiques notamment au regard de la réglementation. Il peut aussi préciser les informations qui relèvent d'un simple registre déclaratif et pour lesquelles il ne peut réellement attester quelque chose.

- c. La synthèse s'appuie en partie sur des analyses d'écarts, impliquant aussi un regard sur l'effectivité (conformité) de telle ou telle mesure ou de telle ou telle disposition. Reste que le travail de synthèse ne peut se limiter à ces constats. Il doit permettre d'en comprendre les motifs, de les mettre en débat et de formuler des propositions pour répondre aux exigences concernées en tenant compte des réalités de la structure. Ceci distingue, en partie, la posture de l'évaluateur de celle du contrôleur et de l'auditeur.
- d. La mise en place de la procédure contradictoire prévue par le décret est essentielle. Notamment, un temps suffisant doit être laissé aux parties prenantes pour prendre connaissance du pré-rapport et formuler leurs remarques. Cette phase doit permettre de réels échanges contradictoires et ne pas se résumer à une simple consultation.
- e. En cas de désaccord persistant, le commanditaire et l'évaluateur externe doivent apporter les éléments d'éclairage nécessaires à la compréhension du (ou des) différents. Ces éléments doivent figurer dans le rapport final.
- f. Le rapport final est la propriété du commanditaire. L'évaluateur externe s'en interdit l'utilisation sans son accord express.

## **9. Principes méthodologiques<sup>15</sup>.**

- a. Plusieurs types de méthodes et d'outils peuvent être mobilisés pour mettre en œuvre le processus évaluatif. Ce pluralisme est un facteur permettant de répondre à la diversité des situations et des demandes formulées par les établissements et services.
- b. Néanmoins, tout processus évaluatif doit se fonder sur un primo-diagnostic, quelle qu'en soit la forme, destiné à formuler des hypothèses et les principaux éléments du projet évaluatif et respecter un certain nombre de principes méthodologiques.
- c. L'objectif de l'évaluation, plus particulièrement de l'évaluation externe, est de rendre compte de la façon dont l'établissement ou le service met en œuvre un ensemble d'actions afin de répondre aux missions imparties en produisant des effets sur la situation des usagers. Dès lors les dimensions participatives et pluralistes (expression et mise en débats des différents points de vue) apparaissent comme des facteurs clefs d'efficacité, chacun des acteurs disposant d'éléments d'information sans lesquels l'évaluation ne peut répondre pleinement aux objectifs fixés.
- d. La temporalité de l'évaluation doit permettre de répondre à ces exigences en laissant le temps à l'ensemble des parties prenantes de s'approprier les différentes étapes du processus. Dès lors, un processus évaluatif doit se dérouler sur un temps suffisant pour cela.
- e. La compétence des évaluateurs est une question essentielle que le cahier des charges aborde de façon précise. L'exigence d'une expérience professionnelle dans le champ évalué et la référence explicite aux méthodologies d'évaluation des politiques publiques sont, sur ce plan, significatives.
- f. Les questions méthodologiques ne peuvent être regardées comme neutre ou secondaire. Notamment, l'affichage des méthodes employées, des repères déontologiques, la présentation claire et complète des éléments et des résultats qui ressortent du travail d'évaluation est un principe essentiel et cela doit être retracé de façon précise dans le rapport d'évaluation ;

---

<sup>15</sup> Les repères énoncés ici s'inspirent largement de la charte de l'évaluation élaborée et adoptée par la SFE