



Le questionnement des usagers dans les démarches d'évaluation internes et externes

Laurent Barbe – Consultant Cabinet CRESS (www.cabinetcress.fr)

Les différentes réflexions de cet article s'appuient sur une expérience importante d'évaluation au sein du cabinet CRESS et sur les échanges au sein du groupe Evaluation et Action Sociale de la SFE qui organisé à plusieurs reprises des temps de travail sur cette thématique. Si les propos relèvent de la responsabilité de l'auteur, la philosophie générale de la démarche est partagée par les membres du groupe.

La question de la place des usagers se pose dans les évaluations sous deux angles complémentaires :

- l'analyse évaluative doit permettre d'apprécier la manière dont l'ESMS répond à leurs besoins et attentes, la manière dont il a structuré leur participation et les processus mis en place pour ce faire ;
- les usagers sont- en tant que parties prenantes de l'action- consultés, questionnés, associés à la démarche elle même. C'est sur ce volet précis que l'analyse porte.

Une question centrale au regard de l'esprit de la loi

Le questionnement des usagers dans le cadre des démarches évaluatives apparaît - à de nombreux titres- comme une question centrale, notamment si l'on veut maintenir la perspective d'une évaluation qui ne se confonde pas avec des démarches qualité essentiellement centrées sur l'aspect procédural, ni avec un contrôle normatif. Quand il s'agit d'évaluer les activités et la qualité des prestations et des actions¹, l'avis des personnes concernées (expertes de leur situation comme on le dit parfois) constitue une source d'information à la fois utile et indispensable tant pour garantir le fond que la légitimité de la démarche.

Ce questionnement s'inscrit également dans la continuité des préconisations de la loi 2002-2 qui institue l'usager à la fois comme acteur de l'accompagnement qui lui est proposé et comme citoyen légitime à donner un avis sur le service qui lui a été rendu.

De ce point de vue, la place effective des usagers dans les démarches réalisées constitue un analyseur intéressant des avancées et limites de cette orientation centrale de la loi. Ainsi on peut faire le constat que ce qui s'est passé dans les évaluations a souvent été tributaire de ce qui s'était déjà passé ou joué dans ce domaine au sein de la structure. Les structures qui avaient déjà travaillé la question dans leur fonctionnement l'ont abordé sans trop de difficulté dans les évaluations, ce qui n'a pas été le cas pour les autres.

Une approche qui a rencontré différentes limites

Les observations sur les démarches mises en avant sont assez convergentes pour constater des limites découlant d'abord des difficultés plus générales du dispositif :

- confusion qui est restée fréquente entre logique d'évaluation (s'intéressant aux effets, impacts, résultats...) et logique qualité essentiellement centrée sur le respect d'obligations formelles au risque de passer totalement à coté de questions importantes ;

¹ Article 22 de la loi 2002-2



- lien avec l'autorisation ayant donné lieu à différentes formes d'inquiétude peu favorables à une expression suffisamment sécurisée des points de vue sur l'action ;
- limitation des budgets, pression temporelle induite par la multiplication des thématiques à traiter...

Dans ce cadre, certaines démarches se sont tout simplement dispensées d'un questionnement des usagers. D'autres l'ont fait d'une manière qui en limite fortement la portée voire l'intérêt (questionnaires de satisfaction peu ouverts, exploitation uniquement statistique des réponses, manque d'approfondissement et de portée de ce questionnement dans les préconisations...).

Heureusement, d'autres se sont attelées au sujet ce qui a permis de mieux identifier les apports de ce questionnement, les questions à se poser et aussi d'identifier des pistes de progression.

Des échanges, notamment au sein du groupe Evaluation et Action Sociale de la SFE, et d'une enquête faite auprès de différents consultants, on peut retenir l'existence d'une pluralité de pratiques et d'outils posant un certain nombre de questions intéressantes dans la perspective d'améliorer les évaluations futures.

Un statut qui gagnerait à être précisé

L'ensemble des textes qui organisent la démarche précisent la nécessité de ce questionnement, même si c'est de manière différente.

Ainsi, dans le décret sur l'évaluation externe, le questionnement des usagers n'est pas posé comme un impératif participant à la conformité de la démarche alors que de nombreux aspects méthodologiques (rédaction d'une synthèse, d'un abrégé par exemple) ont un statut obligatoire. Le texte met en avant de manière assez large que l'évaluation doit contribuer à la coopération entre acteurs (dont les usagers) mais ne formule pas d'exigence précise dans ce domaine.

Les recommandations sur l'évaluation interne recommandent et attribuent une place importante au questionnement des usagers en insistant même sur une nécessité de les associer le plus étroitement possible à *tous les stades de la démarche*. Elle paraît à la fois très rare et relativement peu réaliste dans la configuration actuelle des démarches, même si elle pourrait - sous certaines conditions qu'il faudrait bien définir - constituer une perspective intéressante.

Une complexité à reconnaître

L'expérience montre que le terme commun «*d'usager de l'action* ou de la structure» recouvre une hétérogénéité de situations qui concerne à la fois :

- les capacités d'expression des usagers directs qui sont d'une infinie variété sur l'échelle qui va des personnes sans langage verbal à des personnes tout à fait en mesure de s'exprimer ;
- la présence ou non dans l'action de proches dont la parole est importante, ceux-ci constituant également des usagers légitimes de l'action sans pour autant pouvoir prétendre à une représentation indiscutable de l'avis de la personne directement concernée (qu'il s'agisse de leurs enfants ou de leurs parents)
- le cadre même de l'action qui peut être plus ou moins contraint (ex : l'action éducative sous mandat judiciaire – l'action tutélaire)
- la nature des liens noués avec le service ou la structure qui varie selon que l'on se situe dans un travail plutôt en ambulatoire ou dans une prise en charge incluant l'hébergement de la personne dont l'essentiel de la vie se déroule dans l'établissement



- la temporalité de l'accompagnement qui peut être courte ou parfois très longue modifiant ainsi profondément la nature des liens noués ;
- etc.

Cette variété rend impossible de faire des propositions méthodologiques standard et oblige à une inventivité renouvelée pour traiter les multiples questions tant méthodologiques que d'analyse que pose ce questionnement.

Un sens du questionnement à préciser

Un premier point de débat concerne le statut, la nature ou le sens de ce questionnement qui gagne à être précisé.

Un point essentiel me semble consister dans le fait d'affirmer que le questionnement des usagers dans les démarches d'évaluation *ne peut se limiter à une notion de satisfaction* calquée sur ce qui se pratique dans le monde services. Car elle paraît très limitative au regard des enjeux de l'accompagnement qui leur est proposé dans l'action sociale et médico-sociale. Qu'il s'agisse de personnes vulnérables à leur domicile, de parents dont on accompagne l'enfant handicapé, de personnes vivant au long terme dans des institutions, de personnes en fragilité sociale et personnelle, l'action concernée a potentiellement des effets et impacts importants sur leur vie que l'on ne peut réduire à la délivrance d'une prestation, et dont il est intéressant de rendre compte de manière suffisamment ouverte.

Cela invite à être attentif aux risques de réduction de la focale qu'entraînent des outils fermés et centrés sur les prestations, elles mêmes découpées selon la logique institutionnelle. Cela suppose (même si cela peut être plus complexe), à chercher surtout à donner l'occasion aux personnes concernées de parler de leur « *expérience du dispositif*² » en permettant que s'expriment des éléments qui peuvent paraître « en dehors » de la prestation au sens strict.

Cela suppose également de considérer ce qui est exprimé comme un point de vue sur le dispositif, situé, subjectif, pouvant être discutable mais apportant une information précieuse sur de nombreux points et particulièrement sur :

- la manière dont les interventions et accompagnements sont reçus et compris
- les effets divers qu'ils génèrent dans la vie des personnes ou de leurs proches
- la manière dont leur contribution / participation est sollicitée dans l'action institutionnelle

Créer de la sécurité

Une question complexe tient dans la nécessité de permettre, ou favoriser une parole suffisamment libre, y compris quand elle est critique. Plusieurs écueils peuvent ainsi exister quand cette parole peut-être :

- fragilisée ou limitée par une crainte de « représailles » particulièrement dans les actions concernant des usagers dépendants, vulnérables ;
- structurée par une volonté de valoriser l'action dont on a besoin au risque de freiner la capacité d'expression sur ce qui pourrait être amélioré ;
- amenée à naturaliser certaines pratiques discutables (quand elles paraissent naturelles – quand les usagers ne savent pas qu'il pourrait en être autrement voire que certaines sont illégales) ;
- imbriquée dans une relation affective forte avec certains membres de la structure ;
- etc.

2- selon la perspective dégagée dans l'ouvrage Elisabeth Donnet-Descartes, Danielle Dujardin « évaluer avec les usagers » Editions de l'EHESP-2012



Ces difficultés, classiques dans toute situation d'interaction située dans un contexte, invitent cependant à questionner la manière dont on crée une sécurité suffisante au sein de la démarche.

Notons que la question se pose alors de manière assez différente selon que l'on se situe :

- dans l'évaluation interne, ou ce questionnement peut constituer un feed-back important à la réflexion des équipes ; il peut selon les cas être réalisé par des binômes, par un membre de l'équipe, par des bénévoles à partir d'une méthode élaborée en commun insistant sur la non directivité...
- dans l'évaluation externe au sein de laquelle, le consultant est en responsabilité centrale du questionnement proposé.

Cette sécurisation peut se construire par différents canaux :

- invitation et garantie institutionnelle d'une parole autorisée et souhaitée
- questionnement par un tiers non engagé dans la relation
- questionnement centré sur l'expérience des personnes et non uniquement sur des catégories pré-définies - utilisation privilégiée d'une demande de récit
- écrits envoyés directement au consultant
- traitement anonymisé des propos recueillis
- activation du rôle des délégués (membres de CVS ...) pour recueillir l'avis des autres personnes concernées
- diversification des outils d'expression mis en place (ex articulation entre un questionnement écrit et un échange collectif)

Enfin, même si on ne cerne pas toujours les points aveugles d'une démarche, il est toujours possible d'identifier si le dispositif de questionnement a permis (ou non) l'expression de critiques ou de nuances, ce qui valide a posteriori le dispositif proposé. Même quand les taux de réponse obtenus sont relativement faibles, (notamment dans les structures ayant peu habitué leurs usagers à la participation), la présence de critiques réfute l'idée parfois émise que seuls les personnes satisfaites s'exprimeraient.

De nombreuses expériences montrent ainsi que nombre d'utilisateurs arrivent à utiliser ces espaces qui leur sont proposés, même si, évidemment, on ne peut bien sûr jamais être certains qu'il n'existe pas d'autres sujets qui auraient pu être évoqués avec une autre approche.

La question de l'anonymat :

La question est souvent posée d'un questionnement anonyme des personnes dans le cadre des démarches. Le débat reste ouvert sur ce plan, mais un questionnement exigeant l'anonymat³ pose plusieurs problèmes :

- il laisse entendre ou part du postulat qu'on ne peut parler sincèrement sauf à le faire de manière anonyme ;
- il ouvre potentiellement la porte à des dénonciations invérifiables.

Plus généralement, la pratique d'un questionnement anonyme - quand elle posée par la structure - se situe à contre courant de l'idée que la démarche est justement une occasion de confrontation des

³ *qu'il faut différencier avec le fait que les informations produites ne sont pas restituées de manière nominative dans les documents.*



points de vue, qu'elle garantie par la structure, qu'elle s'inscrit dans une perspective « démocratique » partant d'un postulat d'égalité du droit à l'expression⁴.

Des outils à choisir de manière raisonnée

Différents outils peuvent être mobilisés et empruntent les formes classiques du genre (questionnement écrit - rencontres et entretiens individuels - rencontres collectives - mixage des formules - questionnement des délégués, etc.)

Leur choix doit faire l'objet d'une réflexion attentive à différents paramètres :

- capacité d'expression des personnes concernées et obstacles potentiels à leur expression verbale
- accessibilité physique du public (ex en ambulatoire) et praticité de son questionnement
- importance numérique du public permettant un questionnement exhaustif ou nécessitant des choix justifiés et explicites

En règle générale, si le questionnaire constitue souvent un outil faible (donnant peu d'accès à une parole autonome – étant peu accessible pour une partie des publics), il doit inviter au maximum à une expression ouverte sur ce qui est vécu et notamment sur ce que l'action apporte aux personnes.

On gagne de ce point de vue à privilégier des thèmes ouverts (ex l'accueil / vos relations avec l'équipe / ce que l'action vous apporte / ce qui vous manque...).

Une parole qui doit faire l'objet d'un traitement

Les propos tenus par les usagers ou leurs proches lors d'une évaluation constituent des contre-points utiles par rapport aux éléments recueillis. Mais ils doivent faire l'objet d'un travail d'analyse spécifique.

Les propos recueillis doivent ainsi faire l'objet d'un travail réalisé sous plusieurs angles :

- analyse des éléments singuliers et des éléments plus collectifs ressortant de manière régulière
- confrontation aux autres éléments d'analyse recueillis : avis de l'équipe, avis des partenaires, observations sur le fonctionnement, données sur différents aspects du fonctionnement
- analyse des propos recueillis à partir de différentes catégories.

Par exemple, il est intéressant d'identifier :

- ce qui sécurise / insécurise les personnes
- ce qui est conforté ou questionné dans les fonctionnements institutionnels
- ce qui est parlé / ce qui n'est pas évoqué ?
- ce qui témoigne d'une bonne compréhension de l'institution ou des pratiques / ce qui témoigne d'une incompréhension ?
- ce qui témoigne de contradictions / de tensions dans les attentes (ex : liberté des personnes et protection)
- les suggestions faites pour améliorer l'action et leurs motivations

⁴ Sur ce point, on lira avec intérêt Vinciane Despret pour qui « la pratique de l'anonymat distribue les expertises et construit, induit ou effectue l'asymétrie des rôles » - "L'effet sans nom": l'anonymat dans les pratiques de la psychologie <http://www.vincianedespret.be>



On notera enfin que le plus intéressant n'est pas l'analyse statistique d'une « satisfaction » pour deux raisons :

- les insatisfactions même si elles sont minoritaires voire faibles méritent d'être questionnées quant aux éléments qui les sous-tendent : si 10 % des personnes se sentent maltraitées, cela peut constituer un élément nécessitant une réflexion approfondie – si une critique justifiée est émise même par une seule personne, elle mérite intérêt
- le plus utile tient surtout dans l'identification des motifs (ou marqueurs) expliquant la satisfaction ou l'insatisfaction (rapportée aux modes de travail mis en place) et de leur gravité

Des apports

Les pratiques observées, même si elles restent largement améliorables, ont plusieurs mérites :

- elles ont mis en évidence que nombre d'objections souvent faites quant à la difficulté de ce questionnement étaient dépassables, pour peu que l'on investisse la question de manière volontariste. Les cas dans lesquels la démarche de questionnement direct n'est pas possible existent mais elles peuvent être compensées par le questionnement des proches et une analyse approfondie de la manière dont l'attention aux personnes est mise au travail dans le quotidien de la structure.
- sur le plan des postures, les personnes questionnées apprécient fortement la démarche qu'elles comprennent - à juste titre d'ailleurs - comme une marque d'attention et de respect.
- les usagers constituent bien des informateurs pertinents, qui apportent des éléments qui ne seraient pas apparus sans ce questionnement. Les structures qui l'ont expérimenté ont pu voir que l'expression de leurs usagers est souvent utile, mesurée et prenant bien en compte les réalités institutionnelles.

Sur le fond, ce questionnement amène nombre d'éléments utiles. D'abord il donne l'occasion aux personnes concernées de dire aux équipes ce qui fonctionne bien et ce qu'elles apprécient, au delà des échanges ponctuels qui sont noués dans la quotidienneté de l'action. Ce retour est plus important que l'on ne pense dans des métiers au sein desquels les occasions d'une reconnaissance instituée sont trop rares et peu structurées.

Les propos permettent aussi aux professionnels de mieux percevoir comment certaines pratiques sont perçues (ou parfois mal perçues). Ils permettent parfois de comprendre que le dispositif produit des effets qui ne vont pas dans le sens de ce qui est prévu. Ils rappellent à quel point le sentiment ressenti de respect, d'écoute et d'attention constitue un élément essentiel de l'appréciation portée.

Dans certains cas, les propos tenus lors des évaluations ont pu permettre de pointer des dérives isolées de quelques professionnels, voire des formes de dégradation du climat relationnel qui n'étaient pas problématisées dans la structure.

Elles ont parfois permis de questionner l'offre apportée et certains de ses manques (notamment dans le domaine du handicap).

Ces apports ne vont pas sans limites déjà évoquées, notamment du fait que les personnes n'ont pas nécessairement de point de comparaison pour étayer leur appréciation.

Ils sont quand même essentiels tant sur le principe que sur le fond parce qu'ils situent l'évaluation « au bon endroit », c'est à dire à proximité d'un travail réel qui ne se limite au respect de la prescription aussi bien intentionnée soit-elle et sur lequel les principaux destinataires sont - de facto - des analystes pertinents et légitimes.



Qui plus est, ces propos, avis et analyses portés par les personnes permettent de contribuer à ce que l'évaluation ne se limite pas à l'échange – souvent problématique – entre « financeur » et « opérateur » mais intègre plus et mieux l'avis des citoyens /usagers sur l'action produite au nom de la collectivité.

Pour conclure :

Les échanges dans le cadre du groupe action sociale de la SFE ont fait apparaître plusieurs éléments importants à souligner :

- le questionnement des personnes dans le cadre des démarches d'évaluation a permis de valider l'intérêt, l'importance et la faisabilité de ces démarches ;
- il a permis l'émergence d'un certain nombre de savoir-faire qui restent à formaliser, développer pour prendre en compte la grande diversité des cadres et publics de l'action sociale concernés ;
- il reste un domaine majeur dans lequel les démarches d'évaluation mises en place doivent continuer à progresser et s'améliorer.

Enfin, et c'est un point essentiel, il reste à réfléchir à la manière dont ces expériences pourraient et devraient diffuser dans des dynamiques de participation pérennes, qui ne soient pas mises en place qu'aux moments – limités – des démarches d'évaluation mais soient de plus en plus intégrées dans le fonctionnement habituel des structures.