

QUELLE EVALUATION POUR LES ETABLISSEMENTS ET SERVICES SOCIAUX ET MEDICO-SOCIAUX ?

Jean-Marie SIMON
Secrétaire national de l'A.D.C.
Membre du comité d'orientation
stratégique de l'ANESM

(Extraits de « L'année de l'action sociale 2008 », DUNOD, Paris 2008, ch. 7, pp.71-77)

L'intérêt du titre réside dans « Quelle ... ? » ; cela sous-entend d'emblée qu'il y a un choix et repose la 2^e question : qui va/ou doit faire ce choix ? C'est sur un champ ouvert que je vais formuler un point de vue parmi d'autres, de par ma position au sein d'une association de directeurs, caractérisée par sa transversalité, et d'autre part, en faisant écho de ma propre pratique en tant que directeur de service de milieu ouvert.

Entre résistance, hétérogénéité et confusion, quelle évaluation ?

Il est vain de dire que la question a fait débat, et continue à le faire, tant notre secteur social et médico-social se croit étranger à la pratique de l'évaluation ; en effet, de nombreuses représentations ont alimenté craintes ou suspicions. La proximité de la démarche qualité dans le secteur de l'entreprise avec le spectre des normes ISO, l'expérience de l'ANAES dans les hôpitaux, ou encore tel ou tel modèle nord américain, ont hanté les discussions et renforcé les résistances.

Dans l'hétérogénéité des 32 000 établissements et services du champ social et médico-social, le secteur des personnes âgées a déjà, depuis des années maintenant, une pratique structurée, alors que les services d'interventions sociales se sentent parfois étrangers à une exigence légale qui est perçue comme « cadrante » et normative. Certes, certains établissements tantôt proches de l'entreprise, tantôt partenaires du secteur sanitaire, ont mis en œuvre des approches évaluatives en cohérence avec leur position en interface.

A côté du camp de la résistance, il y a le laboratoire des expériences où règne parfois beaucoup de confusion ; c'est cet état des lieux qu'a mis en lumière le premier travail du Conseil National de l'Evaluation Sociale et Médico-sociale¹. Si une partie des acteurs du secteur sont restés dans une prudente attitude d'attente, d'autres ont recherché, expérimenté sans pouvoir pour autant se repérer par rapport à une ligne directrice clairement définie. L'incertitude quant aux échéances a rajouté un niveau de confusion supplémentaire.

Cependant, l'ouverture de notre secteur sur d'autres sphères sociales, politiques, financières ou tout simplement citoyennes, nous force à souligner, au delà de l'obligation légale, une nécessaire quête de crédibilité pour notre secteur.

¹ CNSMS – Graphos université de Lyon 3 - Résultats de l'étude sur « Les procédures, références et recommandations de bonnes pratiques professionnelles » - 24 février 2006

L'évaluation représente d'abord une chance vers une reconnaissance davantage partagée.

La métaphore de « l'usine à gaz » ou l'absence de sens

La hantise ! C'est cette métaphore qui est souvent employée pour évoquer ce que l'évaluation ne devrait pas devenir dans notre secteur. Elle évoque quelques expériences qui ont tenté de segmenter la prestation au service de l'utilisateur de manière systématique et totale. Cette opération, certes intéressante en terme de capacité à décrire la succession des actes composant une prestation, ne peut pas faire l'objet d'une évaluation systématique et minutieuse durant le déroulement de la prestation elle-même. Cette pratique entraînerait les acteurs à passer plus de temps à noter, à cocher, à se perdre dans les labyrinthes de procédures minutieuses, qu'à mettre en œuvre le projet avec l'utilisateur.

Cependant, le refus de cette métaphore n'empêche pas pour autant de dire ce que nous faisons, de faire ce que nous disons et d'évaluer notre pratique. La formalisation des procédures est enrichissante lorsqu'elle est l'occasion d'échanges, d'information mutuelle et d'engagement dans une dynamique vivante. Elle offre des outils dans la continuité de la qualité de la prestation par delà les personnes ; un manuel de procédures simples et claires est un fabuleux outil pour accueillir un nouveau personnel. Mais il ne prend toute sa dimension que s'il intègre une réflexion sur le sens de l'action. Le directeur ne devrait pas choisir entre CREON et ANTIGONE, (entre norme et sens supérieur), mais entretenir la juste tension entre les deux.

L'évaluation est alors ce challenge qui vise au dépassement à condition qu'elle se déploie dans un climat de confiance et une vigilance éthique.

Développer une culture de l'évaluation

Entre la prose selon Monsieur Jourdain et la révolution culturelle, l'évaluation se cherche dans notre secteur.

Le travail réalisé durant un an et demi par le CNESMS a été exemplaire dans la recherche d'une cohésion dynamique, d'une voie à tracer. Si certains ont cru bon de penser que la production de ce Conseil, au vu de la responsabilité que la loi 2002-2 lui conférait, n'était pas à la hauteur des attentes, les membres qui participaient avec régularité aux travaux ont pu faire l'expérience d'une recherche collective fondamentale. La pluralité des membres et des champs qu'ils représentaient a permis de poser les fondations d'une culture de l'évaluation qui ne pouvait se réduire à des apparences. Ainsi, les différentes délibérations votées à l'unanimité ne traduisent pas un acquiescement mou, mais le fruit d'un débat et d'une recherche incessante à trouver des propositions qui dépassent les confrontations.

En raison d'une heureuse imprécision de la loi, le CNESMS a pris l'option de construire deux notes d'orientation qui permettaient d'inscrire la démarche d'évaluation dans des lignes de perspectives : articulation entre évaluation interne

et externe, primauté des bonnes pratiques professionnelles sur les procédures, les références et les recommandations qui viennent étayer ou traduire les premières.

La définition simple donnée dans la 2^e note d'orientation est significative : « *...en identifiant les bonnes pratiques professionnelles, il s'agit de mettre en évidence des passages obligés par rapport à des valeurs communes qui donnent du sens aux actes professionnels et éclairent sur les perspectives de l'action* »².

Dans son « Guide de l'évaluation interne », le CNESMS arrime cette culture à promouvoir sur quelques fondamentaux énoncés en principes, repères et incontournables.

En qualifiant les principes préalables en tant que « démarche », ce Conseil a voulu délimiter les bases d'une culture commune caractérisée par des principes clairement énoncés qui devraient trouver rapidement leur place dans le fonctionnement habituel d'un établissement ou d'un service.

Ainsi, l'évaluation n'est pas un nouveau gadget, une obligation supplémentaire ou encore une formalité, elle constitue une relecture structurante de la pratique où chaque acteur a sa place. Elle devient une forme d'analyse de la pratique institutionnelle collective au service d'une culture de l'amélioration continue de la qualité qui s'appuie sur deux piliers fondamentaux : le projet, avec ses déclinaisons, et la prestation et le service rendu à l'utilisateur.

Une démarche qui nécessite un sens pédagogique et un engagement managérial
Si l'évaluation soulève de multiples représentations, il apparaît indispensable qu'une démarche pédagogique puisse rassembler et orienter le sens de la compréhension.

L'expérience de présenter le « Guide de l'évaluation interne » à différents groupes d'acteurs permet d'apprécier à chaque occasion la distance à parcourir pour que le sens émerge et que l'appropriation puisse se tisser.

Dans les établissements et les services, le directeur occupe à ce titre une place primordiale pour que la démarche puisse se dérouler dans un esprit constructif mettant en valeur les points forts de la prestation proposée sans minimiser les points faibles ; ces derniers ne sont pas une occasion supplémentaire pour culpabiliser ou chercher des responsables, mais l'opportunité d'esquisser des axes d'amélioration.

Dans un contexte où les moyens financiers et humains pour mener l'évaluation interne ne sont pas clairement définis, le directeur doit souvent faire preuve de créativité pour donner toutes les chances à la démarche d'évaluation, tout en faisant fonctionner l'institution et en continuant à offrir à l'utilisateur la continuité de la qualité de prestation.

Devant les différentes possibilités qui s'offrent à lui, (les propositions devenant nombreuses), il est sans doute souhaitable que le directeur donne priorité à une démarche globale favorisant l'esprit de l'évaluation ; un autre choix qui engagerait

² Cf. CNESMS - Note d'orientation n°2 du 24.01.06, p.3

les acteurs dans un perfectionnisme formel serait peut-être plus regrettable parce qu'il risquerait de faire perdre de vue le sens de la dynamique.

A l'heure où les premières évaluations internes voient le jour, il s'agit de promouvoir d'abord une certaine philosophie de l'évaluation.

Une nécessaire vigilance pour que cette culture puisse prendre racine

Dans le passage du CNESMS à l'Agence Nationale de l'Evaluation Sociale et Médico-sociale (ANESM), l'ADC s'est montrée vigilante quant à la continuité entre les deux instances.

Depuis septembre 2007, le Comité d'Orientation Stratégique de l'ANESM a été installé et permet aux différentes composantes de l'ancien Conseil de trouver une place dans la nouvelle Agence. Il est possible de lire cette volonté de l'autorité décisionnelle de l'ANESM comme un signe indiquant la proximité d'un point de vue partagé. Il y a certes un temps d'apprentissage nécessaire entre le nouveau COS (dont l'avis est consultatif) et l'organisation structurelle et politique de l'ANESM.

Cependant les enjeux qui se sont fait jour à l'occasion des débats autour de la création de l'Agence nous obligent à témoigner à la fois d'une attitude de franche coopération et d'une posture de vigilance lucide. En effet, au delà des personnes et des acteurs de l'ANESM, des interrogations ou des craintes subsistent, alimentées parfois, d'indices ou de phrases égarées qui sont vite entendus dans un contexte encore fragile, comme les signes annonciateurs d'une rupture d'équilibre toujours possible.

Quelles sont donc ces craintes, ces angoisses qu'il ne faudrait pas minimiser : tentations ou risques ?

- La tentation du modèle de la santé par volonté politique d'unifier
- La tentation du modèle unique simplificateur sur un plan opérationnel
- Le risque de la réduction du champ de l'évaluation à la seule (et non moins importante) problématique de la maltraitance. N'était-il pas question pour le Ministre, lors de l'installation de l'ANESM, au mois de mars 2007, d' « Agence de la Bientraitance »?
- Le risque du cloisonnement par secteurs (personnes âgées, personnes handicapées, enfance, exclusion) qui fait passer au second plan toute la richesse de la transversalité
- Le risque de créer de la normalisation durant le grand chantier des recommandations de bonnes pratiques professionnelles alors qu'il serait souhaitable que celles-ci deviennent des repères dans des zones de pratique où les options peuvent aller d'une extrême à l'autre.

Il serait fort dommageable que toute la pédagogie déjà mise en œuvre et tous les efforts de communication déjà réalisés soient submergés et balayés par une plus forte volonté de cadrage politique ou un besoin strictement techniciste.

Il serait enfin souhaitable d'entretenir une certaine vigilance pour que les autorités ne lisent pas le rapport de l'évaluation interne comme une pièce d'une procédure de contrôle, même si la loi crée une forme d'ambiguïté, in fine, puisque l'évaluation participe à la démarche de renouvellement d'autorisation.

Une mise en perspective : des interrogations et des pistes

Au delà de la réalisation de la première vague d'évaluations internes, se profile l'évaluation externe. Le cahier des charges relatif aux organismes qui assureront sa mise en œuvre correspond aux repères posés par les travaux du CNESMS, ce qui confirme à ce stade-là la continuité de la visée initiale.

C'est sur un plan plus opérationnel qu'il convient de faire quelques constats qui interrogent :

➤ Comment les établissements et les services vont-ils gérer la mobilité des acteurs avec le temps de mise en route du processus ? Comme les institutions progressent à des rythmes très différents, il est fort probable que la mobilité des salariés et des usagers ne puisse garantir une progression linéaire à la pédagogie de l'évaluation.

➤ Ce constat devra donc être pris en compte par le management qui n'est pas pérenne pour autant, quand on songe au nombre impressionnant de cadres de direction qui partiront à la retraite dans les prochaines années. Combien de directeurs auront initié la démarche sans la voir aboutir, ou sans pouvoir mener à terme les axes d'amélioration suite à l'évaluation interne ?

Cette perspective anticipatrice motive, entre autre, le besoin d'introduire l'évaluation dans les formations initiales des travailleurs sociaux et la formation des cadres de direction. Si l'évaluation est une culture, un état d'esprit, elle fait partie des fondamentaux des métiers. La découverte du sens et de l'éthique qui l'accompagne se cultive tout au long d'un chemin d'apprentissage.

En conclusion

L'A.D.C. prend à cœur la responsabilité qu'elle porte du fait de sa place d'acteur au sein du comité d'orientation stratégique. Cette responsabilité se déploie dans le sens de la promotion d'une évaluation chargée d'éthique et de sens et vécue comme une opportunité et un levier de changement.

Si l'évaluation est intégrée dans une dynamique institutionnelle, les acteurs de l'ensemble du système pourront y trouver une occasion de parler de leur pratique pour les uns, de parler de la manière dont ils perçoivent l'action de l'établissement ou du service pour les autres. La roue de l'amélioration continue de la qualité de prestation viendra alors ré-interroger le projet institutionnel.

L'évaluation dans le champ de l'action sociale et médico-sociale ne peut se construire sans ignorer l'expérience réalisée dans d'autres champs, mais elle a une originalité qu'elle peut cultiver avec rigueur et créativité afin de l'élever comme une référence possible dans la sphère de l'Evaluation