

EVALUATION DES DEMARCHES  
ET  
OUTILS D'EVALUATION DE LA QUALITE

A la demande de la Direction Générale de l'Action Sociale, le CTNERHI a été chargé de faire le point sur la question de la qualité des établissements et des services dans le secteur médico-social ainsi que sur les démarches et outils qui sont proposés pour appréhender cette qualité et procéder à son évaluation.

Au terme de ce travail nous suggérons:

**I** - que les outils d'évaluation internes ou externes qui entendent bénéficier d'une reconnaissance des pouvoirs publics en vue d'une éventuelle diffusion dans le champ social et médico-social présentent un dossier répondant au minimum aux questionnements suivants :

**1 – Conception de l'outil.**

- Qui est à l'initiative ? Quelle est la demande, de qui émane-t-elle et quelle en est la motivation ?
- Qui l'a conçue ? Comment a-t-elle été construite ? Quelles ont été les implications des différents acteurs et partenaires, pour quel type de concours ?  
(Est-on dans une démarche de négociation ou dans une logique de question aux choix multiples ?)

**2 – Le champ recouvert par l'outil.**

- Sur quoi porte-t-il ? Sont-ce les besoins des usagers ?  
Est-ce l'ensemble des pratiques du service ou de l'établissement ?  
Est-ce la mission ?  
Est-ce la prestation ?  
Est-ce le rapport entre la prestation et le besoin ? Et, dans ce cas, comment appréhende-t-on le besoin auquel on est sensé répondre ?
- Prend-il en compte les dimensions d'ordre organisationnel ? (travail, tâches, qualifications)
- Le rapport à l'utilisateur, aux familles ?
- la place et les liens l'institution avec l'environnement ?
- Prend-il en compte la vie de l'institution ? (Sur le plan de la sexualité des usagers par ex.)
- Quel est son champ d'application ? (Spécifique ou commun à tous types de structures ; quels types de prestations ?)
- Comment sont pris en compte les caractéristiques de la population et le rapport pratique/population dans ses aspects caractéristiques et dynamiques ? (aspects de provenance, socio-démocratiques, subjectivité, etc.)

**3 – Les modalités de mise en œuvre de l'outil.**

- Sur l'ensemble d'une institution ? Certains secteurs ? Les services du siège ?
- Cela se joue-t-il à un niveau général ou à partir des projets individuels ?
- Est-ce mis en œuvre dans le cadre de l'amélioration continue d'une pratique, d'une auto-réflexion d'une équipe ?
- Est-ce appelé à être mis en œuvre sous un mode de régulation externe ?
- Est-il voué à une évaluation de type « expertal » ?
- Est-ce un outil utilisé dans une optique de concertation ? De sanction

**4 – Les critères et références ayant présidé à la conception de l'outil.**

- Quelles hypothèses les concepteurs ont-ils à vérifier ?
- Quels sont les modèles théoriques ?
- Quelle idéologie consensuelle ? (ex. la notion de prise en charge)
- l'outil prend-il en compte les compétences dont disposent les professionnels pour faire ce qu'ils sont sensés faire accueilli ?
- Idem pour les personnes accueillies : comment prend-on en compte ce qui « fonctionne » ?

- Quels sont les référentiels (travaux de recherche, évaluation, guide de bonnes pratiques ...) sur lesquels s'appuie l'évaluation du rapport pratiques / population ?

### **5 - La méthodologie de conception et de mise en œuvre de l'outil.**

- A-t-il été testé, expérimenté ? Comment a-t-il été évalué ? Avec quelle méthode ?
- Est-il compatible avec d'autres outils adaptés à d'autres types de prestations ?
- Est-ce un outil unique ou s'inscrit-il dans une boîte à outils ?
- Quelle est son adaptabilité ?

### **6 – Les facteurs qui selon les concepteurs génèrent de la qualité.**

- L'information et le droit à l'information
- La formation
- L'implication de l'institution dans des démarches d'études et de recherches, des réseaux.
- Les liens avec l'environnement
- Le respect de l'Autre
- Le respect et l'accès au droit
- La recherche des critères liés à la vie démocratique (mise en place et respect du fonctionnement des instances légales : conseil d'établissement, etc.)
- La place accordée aux liens de la personne (amoureux, amitié, etc.)
- L'existence d'un projet institutionnel et la clarté des missions
- L'existence d'un projet individuel opposable
- La prise en compte des choix de vie (choix d'être là, aménagement du temps institutionnel, temporalité ...)
- L'usager au centre du dispositif en tant que sujet et non objet
- Les relations positives avec l'environnement, les tutelles
- Le niveau de ressources suffisant (personnes accueillies, institution)
- L'implication de la personne dans des réseaux externes et le respect de son autonomie
- L'accessibilité de l'environnement

**II** – et recommandons, compte tenu des enjeux économiques et sociaux que représente l'évaluation des structures du secteur social et médico-social :

#### **1<sup>ère</sup> Recommandation.**

- Afin que le Conseil national de l'évaluation puisse agir en toute indépendance, il serait hautement souhaitable qu'aucun de ces membres ne soit à la fois juge et partie, plus précisément, cela signifie qu'aucun membre de la commission permanente, chargé de préparer les travaux de la formation plénière du conseil, ne devra faire partie d'un organisme promoteur d'outils, démarches... d'évaluation interne ou externe proposée dans le secteur social et médico-social. La commission permanente devrait se voir doter d'une mission d'étude approfondie des outils, démarches... soumise à l'accréditation du conseil.

#### **2<sup>ème</sup> Recommandation.**

- Les moyens financiers nécessaires au bon fonctionnement de l'évaluation et au respect des délais imposé par la loi des quelques milliers d'établissements ou services du secteur social et médico-social devront être mutualisés par un organisme totalement indépendant du conseil. Afin d'assurer l'indépendance de la gestion de ce fonds, dont on peut supposer qu'il sera alimenté, soit par les départements et/ou la région et/ou l'Etat, il pourrait être pris modèle sur les procédures de gestion des fonds de la formation professionnelle ou dans l'hypothèse où les moyens financiers proviendraient exclusivement de l'Etat, sur la gestion du fonds pour l'emploi des personnes handicapées.

#### **3<sup>ème</sup> Recommandation.**

- Le fait qu'une personne en situation de difficultés personnelles ou sociales ait recours à un moment de son histoire à un établissement ou service social ou médico-social, ne saurait

représenter une situation telle, qu'il pourrait être mis entre parenthèses le droit commun ou les droits fondamentaux de la personne. C'est pourquoi, le Conseil devra porter une attention toute particulière au contenu des outils, démarches, processus, codes de bonne pratique en matière d'évaluation interne ou externe, qu'il sera amené à promouvoir afin de s'assurer que les indicateurs d'évaluation permettant de garantir la pleine citoyenneté des personnes, ayant recours à un établissement ou un service, sont présents.

#### **4<sup>ème</sup> Recommandation.**

- Il est particulièrement important que l'ensemble des démarches, outils, méthodologies... d'évaluation tant internes, qu'externes, intégrés à un module, permettent d'évaluer le degré de participation/implication, des personnes dans les choix qui les concernent. Il en va de la cohérence et de la pertinence globale de la loi janvier 2002.

#### **5<sup>ème</sup> Recommandation.**

- A l'instar des salariés ayant acquis le droit d'être représentés dans l'entreprise par des salariés protégés, ainsi que des personnes étrangères et de celles se trouvant en grande difficulté sociale pouvant réclamer l'application de leurs droits auprès d'une Commission Départementale, la CODAC – Commission d'accès aux droits et contre les discriminations<sup>1</sup> -, nous proposons que les personnes accueillies et accompagnées en établissements et services sociaux et médico-sociaux puissent être écoutées, soutenues et défendues par un Garant des Droits et des Libertés. Celui-ci ayant en charge de recenser les problèmes et les observations et de les faire connaître à cette Commission de « droit commun » dont la fonction départementale devrait être déclinée au sein de chaque Association gestionnaire. Dans ce même sens, obligation devrait être faite à chacun des « systèmes d'évaluation de la qualité » de vérifier comment la charte des Droits et Libertés est réellement et quotidiennement appliquée dans l'établissement.

#### **6<sup>ème</sup> Recommandation.**

- Afin, de créer un réel rapport démocratique et pas seulement un rapport de consommation entre usagers et prestataires de services et en l'absence (pratiquement totale) d'une structuration associative de personnes, non gestionnaire d'établissements ou de services sur le territoire national, un programme de soutien (logistique et financier), à la création d'associations, est nécessaire. Ce programme devrait pouvoir bénéficier du soutien effectif des associations gestionnaires d'établissements et services.

#### **7<sup>ème</sup> Recommandation.**

- La mise en place des moyens (humains, financiers, méthodologiques...) de l'évaluation de la qualité dans le secteur social et médico-social devrait être accompagnée de la formalisation de réseaux d'action. La formalisation de ces réseaux pourrait prendre appui sur la dynamique que ne manquera pas de générer, au niveau départemental, la mise en place des Conseils Départementaux Consultatifs des Personnes Handicapées. La mise en place des procédures d'organisation de réseaux sociaux et/ou médico-sociaux, à l'image de ce qui se formalise dans le décret n° 2002-1463 du 17 décembre 2002<sup>2</sup>, devrait permettre d'ouvrir à terme une dynamique cohérente et participative d'évaluation de la qualité des politiques suivies au niveau local dans le secteur social et médico-social et ainsi ne pas restreindre l'évaluation au seul établissement ou service de ce secteur.

#### **8<sup>ème</sup> Recommandation.**

- Afin que puissent se diversifier les outils, démarches, méthodologie... d'évaluation, il est nécessaire que les moyens soient mis en place, en cohérence avec ceux déjà existants, de recherche permettant de promouvoir à moyen terme des outils pouvant permettre d'aborder, de

---

<sup>1</sup> Circulaire interministérielle DPM/ACI2 n° 2001/526 du 30 octobre 2001 relative à la relance et à la consolidation du dispositif 114 - CODAC d'accès à la citoyenneté et de lutte contre les discriminations.

<sup>2</sup> Décret relatif aux critères de qualité et conditions d'organisation, de fonctionnement ainsi que d'évaluation des réseaux de santé et portant application de L.6321-1 du code de la santé publique.

façon réaliste, le champ qui ne peut être couvert par les outils et systèmes classiques d'évaluation. Méthodologies et outils d'évaluation comme ceux développés dans le cadre de l'évaluation participative. Ce qui fait la qualité c'est l'articulation entre des facteurs objectifs et des facteurs subjectifs

#### **9<sup>ème</sup> Recommandation.**

- Il est nécessaire, toujours en cohérence avec les moyens déjà existants, de mettre en place des programmes appropriés d'étude et de recherche permettant d'accompagner l'évolution de l'ensemble des procédures, outils, démarches... de l'évaluation de la qualité dans le secteur social et médico-social.

Les moyens financiers nécessaires à ce type d'action peuvent être constitués à partir d'un pourcentage prélevé<sup>3</sup> (+/-2%) sur les fonds permettant le financement de l'évaluation externe des établissements ou services (cf. recommandation n°2.)

#### **10<sup>ème</sup> Recommandation.**

Les programmes d'accompagnement de l'évaluation de la qualité et de l'évaluation de l'évaluation des outils, démarches... tant internes, qu'externes, proposés aux établissements ou services devraient être placés sous la responsabilité d'une structure indépendante, disposant des moyens appropriés à une telle démarche. L'indépendance de cette structure étant, entre autres, clairement marquée par rapport au conseil national de l'évaluation. Cette structure agirait : en tant que garant 1) du respect du cahier des charges général de l'évaluation et 2) de l'évolution de ce cahier des charges. Elle serait force de proposition auprès du conseil national de l'évaluation.

#### **11<sup>ème</sup> Recommandation.**

- Un appel d'offre, d'étude et de recherche sur l'application de la démarche qualité dans le secteur social et médico-social, devrait être lancé au motif : 1° que la croissance de l'offre de service rencontrera des limites « physiques » et financières ; 2° que le niveau de performance de certains dispositifs est actuellement inférieur aux attentes en matière d'intégration scolaire, en matière d'emploi, de formation professionnelle... ; 3° que les formes d'évaluation ne peuvent se satisfaire des seules procédures traditionnelles ; 4° que les dépenses doivent être finalisées en fonction d'une stratégie de développement économique et/ou de changement social ; 5° que la volonté doit être marquée de se doter de moyens permettant le pilotage de systèmes complexes et coûteux.

---

<sup>3</sup> Partant d'un nombre d'environ 23 000 établissements ou services, d'un coût de l'évaluation externe à un prix moyen de 1 800 € (3 jours x 600€), nous obtenons un budget global d'un peu plus de 41 millions €. Soit pour une évaluation de l'ensemble des établissements ou services, tous les 7 ans, un budget annuel d'environ 5.8 millions €