

COMITE REGIONAL DU TRAVAIL SOCIAL

CRTS
DE BRETAGNE

**ENJEUX DE L'EVALUATION DU TRAVAIL SOCIAL :
COMMENT ENCOURAGER LES PROFESSIONNELS
A S'APPROPRIER LES QUESTIONS D'EVALUATION ?**

***AVIS DIAGNOSTIQUE ET PROSPECTIF DU CRTS DE BRETAGNE
A DESTINATION DE L'ENSEMBLE DES STRUCTURES DE L'INTERVENTION SOCIALE***

Janvier 2010

SOMMAIRE

1. Méthodologie	3
1.1 Processus de production _____	3
1.2 Composition du groupe de travail _____	4
2. Définition	5
3. Enjeux	6
3.1 Favoriser une culture de l'évaluation reconnaissant la diversité des pratiques _____	6
3.2 Promouvoir une analyse fine de la relation construite entre le professionnel et l'utilisateur _____	7
4. Propositions	8
4.1 A l'échelle des structures _____	8
4.2 Entre employeurs, établissements et services et pouvoirs publics _____	8
4.3 A l'échelle d'une dynamique régionale de formation initiale et continue et de recherche action _____	9
4.4 Vers une stratégie régionale _____	10

1. METHODOLOGIE

1.1 PROCESSUS DE PRODUCTION

SAISINE THEMATIQUE

Séance plénière - 15 octobre 2008

Réunions du groupe de travail (7)

Novembre 2008 à septembre 2009



- ▶ Identification des enjeux
- ▶ Documentation
- ▶ Consultations d'expertises complémentaires
- ▶ Propositions d'actions

Dossier documentaire

Groupe de travail

Rapport intermédiaire

Séance plénière – 25 février 2009

Avis intermédiaire

Séance plénière – 17 juin 2009

Rapport et avis finaux

Séance plénière – 2 décembre 2009

CONSOLIDATION DES PRODUCTIONS

Suite à la séance plénière du 2 décembre 2009

- ▶ Rapport : *S'approprier les enjeux de l'évaluation du travail social*
- ▶ Avis : *Enjeux de l'évaluation du travail social : comment encourager les professionnels à s'approprier les questions d'évaluation ?*

DIFFUSION PUBLIQUE DES PRODUCTIONS

Par le Secrétariat et les membres du CRTS de Bretagne - Février 2010

1.2 COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

- **Le groupe de travail volontaire se compose de membres du CRTS de Bretagne représentant les organisations suivantes :**
 - Association départementale des amis et parents de personnes handicapées mentales des Côtes d'Armor (ADAPEI 22)
 - Caisse régionale d'assurance maladie (CRAM) de Bretagne
 - Centre régional d'études et d'actions sur les inadaptations et les handicaps (CREAI) de Bretagne
 - Collège coopératif de Bretagne (CCB)
 - Collège régional de l'Union des syndicats et groupements d'employeurs représentatifs dans l'économie sociale (USGERES)
 - Conseil général d'Ille et Vilaine (35)
 - Direction régionale des affaires sanitaires et sociales (DRASS) de Bretagne
 - Fédération des centres sociaux de Bretagne (FCSB)
 - Groupement d'établissements publics locaux d'enseignement (GRETA) d'Armorique
 - Institut pour le travail éducatif et social (ITES Formation) - GIRFAS Bretagne
 - Institut universitaire de technologie (IUT) de l'Université Rennes I
 - Laboratoire armoricain universitaire de recherche en psychologie sociale (LAUREPS) de l'Université de Haute Bretagne Rennes II
 - Ville de Rennes
- **Le processus de production a aussi pris appui sur des échanges avec les expertises complémentaires de :**
- Roland JANVIER, directeur de la Fondation Massé Trévidy
 - Florence JANNY-CATRICE, Economiste, Maître de conférence à l'Université de Lille I – Centre lillois d'études et de recherches sociologiques et économiques (CLERSE-CNRS)
 - Gilles MIREAULT, Psychologue, chercheur au Centre Jeunesse de Québec – Institut Universitaire
 - Amédine RUFFIOT, Association Apropos (Association de prospective en politiques sociales).
 - Pierre SAVIGNAT, Maître de conférences associé à l'UPMF-Grenoble 2, Membre du conseil scientifique de l'ANESM, Adhérent à la Société française de l'Evaluation.

Le groupe de travail et le Secrétariat du CRTS de Bretagne remercient vivement les auteurs des contributions présentées lors de la phase de consultation et les personnes ayant pris le temps de porter un regard critique sur le contenu des travaux intermédiaires.

► **Animation du processus de production et de rédaction**

Claire d'Hennezel, chargée de mission du CRTS de Bretagne.

► **A noter**

De nombreux référentiels sont proposés en appui à la mise en œuvre de l'évaluation interne¹ dans les établissements et services visés par la loi 2002-02. Le CRTS de Bretagne ne se donne pas pour objectif ici d'en discuter la pertinence. Ses travaux visent plutôt à :

- analyser plusieurs enjeux de l'appropriation d'une culture de l'évaluation
- proposer à l'ensemble des acteurs du travail social des pistes d'action pour favoriser cette appropriation.

Les travaux du CRTS de Bretagne sont ancrés dans les réflexions suscitées par la loi 2002-2 et l'actualité de l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements sociaux et médico-sociaux (Anesm). Cependant ses préconisations visent à être élargies à l'ensemble des structures d'intervention sociale (établissements et services), incluant les établissements de santé, les CG, les CCAS, les ESSMS y compris ceux ne relevant pas d'un agrément ou d'une habilitation.

¹ Voir le rapport du CRTS de Bretagne *S'approprier les enjeux de l'évaluation du travail social*.

2. DEFINITION

Le CRTS de Bretagne propose de retenir la définition suivante :

A travers la conception d'objectifs partagés, l'évaluation permet aux professionnels, à l'encadrement, aux pouvoirs publics, aux usagers d'engager une réflexion continue sur ce que disent les décalages entre les intentions, les stratégies envisagées, les modes d'action effectifs et les effets d'une action. L'évaluation se mène à un moment de la vie de l'organisation, au regard d'objectifs donnés. Elle s'inscrit cependant dans un cheminement continu visant à apprécier ce que peut être la qualité d'un projet et la valeur du travail social, par rapport à l'état de la question sociale et à l'évolution des problèmes sociaux.

On peut distinguer :

- ⇒ L'évaluation de processus (sur quelles bases et comment les acteurs travaillent-ils ?), en particulier en ce qui concerne le fonctionnement des organisations au regard de leur mission de service public et la conception des interventions au regard des problématiques sociales.
- ⇒ L'évaluation des effets des interventions au regard des attentes, des désirs, des besoins et du projet des usagers. L'évaluation des effets (conséquences des actions réalisées dans le cadre des processus évalués) porte sur :
 - ▶ Les réalisations (mode d'action sociale réellement mis en œuvre, expression de la satisfaction devant les manières de faire)
 - ▶ Les résultats (directement imputables au vu des objectifs)
 - ▶ Les impacts (mutations plus larges).

L'évaluation est à la fois une obligation règlementaire et une exigence éthique. Elle réunit l'ensemble des acteurs du travail social (pouvoirs publics, management, professionnels, usagers) autour d'un enjeu de qualité, quelle que soit leur position au regard de la loi 2002-2.

L'appropriation de la démarche évaluative par les parties prenantes exige l'ouverture d'un dialogue continu sur :

- ⇒ Les problématiques sociales du territoire et les problématiques des usagers de l'établissement ou service
- ⇒ L'obligation de moyens et de résultats pour les bénéficiaires
- ⇒ La représentation, l'implication et la satisfaction des usagers.

La réponse aux questions soulevées par l'évaluation ne peut être seulement scientifique, sociétale ou technique. L'évaluation n'est pas figée, elle est une construction continue n'évacuant pas les questionnements systémiques et la complexité. Passer de l'observation à l'évaluation nécessite un travail d'analyse et d'interprétation sur la base de recherches de corrélations et d'hypothèses de causalité. La démarche évaluative doit s'organiser à partir de recueils de données rigoureux et précis, analysées à l'aide des critères d'utilité sociale, de pertinence, de cohérence, d'efficacité et d'efficience.

Il ne doit pas s'agir de limiter l'évaluation à un contrôle de la conformité avec des indicateurs, des prescriptions ou des recommandations de bonnes pratiques mais plutôt de mettre en regard "norme d'usage" et "norme prescriptive" et de donner un sens commun aux décalages observés. La valeur de l'évaluation émerge de cette approche réflexive plutôt que sommative. Elle permet d'éclairer les tensions pour réduire les écarts. Si plusieurs référentiels outillent la mise en œuvre de l'évaluation interne par les établissements et services, la remise en question des indicateurs à chaque nouvelle évaluation et la co-construction sont indispensables.

3. ENJEUX

Le travail social est ici compris comme un ensemble d'interventions et d'interactions visant l'éducation et le développement social, à l'articulation des politiques sociales, des institutions, des intervenants sociaux et de leurs équipes, des usagers (personnes, familles, groupes d'appartenance, réseaux relationnels, territoires).

3.1 FAVORISER UNE CULTURE DE L'ÉVALUATION RECONNAISSANT LA DIVERSITÉ DES PRATIQUES

► Articuler évaluation interne et externe

L'évaluation interne met en regard les pratiques professionnelles, la mission et les moyens des établissements et services. L'évaluation externe confronte les résultats de l'évaluation interne, la mission des établissements et services et l'objectif de la puissance publique. Elle permet l'octroi ou le renouvellement de l'habilitation.

"Portant sur les activités et la qualité des prestations des ESSMS, l'évaluation externe porte de manière privilégiée sur la pertinence, l'impact et la cohérence des actions déployées par les établissements et services, au regard d'une part, des missions imparties et d'autre part des besoins et attentes des populations accueillies" (site de l'Anesm en référence au décret n°2007-975 du 15 mai 2007).

Les établissements et services saisissent inégalement les opportunités que présente l'évaluation : en termes de qualité accrue des pratiques, d'originalité et par la suite en termes de financements.

L'évaluation externe, dont dépend le renouvellement de l'agrément, doit prendre en compte les critères des démarches internes pour ne pas restreindre la capacité à réinventer l'action et son cadre. Un dialogue doit donc s'instaurer entre les critères présidant à ces deux temps de l'évaluation (interne et externe), afin que les nécessités auxquelles ils répondent ne soient pas concurrentes. L'encadrement doit conjuguer le besoin de mener une évaluation interne qui permette aux travailleurs sociaux d'analyser leur pratique de manière réflexive et les exigences stratégiques liées à l'évaluation externe. Il est important de reconnaître la diversité des projets et pratiques évaluatives. Toutefois, l'originalité et la créativité de ces démarches ne saurait se passer d'une véritable rigueur méthodologique et donc d'une harmonisation des capacités à mettre en œuvre l'évaluation.

► Expliciter les objectifs de l'évaluation

La distinction entre évaluation interne et externe soulève des enjeux stratégiques pour l'encadrement. L'articulation de ces deux temps doit être précisée pour faciliter l'appropriation par les professionnels, notamment par les différents niveaux d'encadrement, des enjeux de l'évaluation. Les distinctions entre évaluation et inspection, l'articulation entre contrôle des établissements et service et tarification à l'opération doivent aussi être explicitées au sein de l'établissement/service et avec les pouvoirs publics. La communication et l'information sur les finalités doivent préparer et accompagner les étapes de l'évaluation (dans l'établissement ou service et entre l'établissement et les pouvoirs publics).

► Garantir l'association des toutes les parties prenantes

Les relations entre le travailleur social, l'encadrement, l'utilisateur, entre pairs, entre établissements et services travaillant auprès des usagers et pouvoirs publics se bâtissent sur des décalages de valeurs entre sujets. Un dialogue entre l'ensemble des parties prenantes doit être engagé de manière à garantir que l'évaluation soit qualitative et participative à tous les niveaux (entre pairs, entre professionnels et usagers, entre pairs et encadrement, entre établissements et services et pouvoirs publics). L'encadrement doit ménager des espaces d'échanges et d'analyse des pratiques avec l'appui éventuel d'intervenants extérieurs.

3.2 PROMOUVOIR UNE ANALYSE FINE DE LA RELATION CONSTRUITE ENTRE LE PROFESSIONNEL ET L'USAGER

L'évaluation des interactions entre professionnel et usager touche au cœur des enjeux du travail social et peut donc cristalliser résistances et incompréhensions. Pour contribuer à bâtir une culture de l'évaluation (permettre d'y adhérer et de l'intérioriser), la démarche évaluative doit être une opportunité de se connaître et d'être reconnu.

Elément moteur du travail social, l'engagement subjectif désigne la façon dont l'interaction est construite entre deux sujets: le professionnel et l'usager. Passer sous silence l'aspect à la fois interpersonnel et professionnel de cette relation intersubjective, faute de pouvoir se doter de critères intangibles pour l'évaluer, condamne à porter tacitement des valeurs réductrices à l'égard de ce qui fonde le travail social.

L'évaluation doit être menée en veillant à rendre compte de ce qui fonde l'originalité des pratiques du travail social, notamment dans les aspects plus difficiles à cerner de la relation construite avec l'usager (dans le respect des règles professionnelles propres à chacun des intervenants - secret professionnel ou lié à une mission -).

Cette démarche doit se faire en référence à des critères et indicateurs définis à un moment donné, fonction d'objectifs préalables. L'évaluation permet d'analyser les écarts pour interroger les pratiques, et éventuellement de faire évoluer au fil du temps objectifs, critères et indicateurs.

L'objectivation de cette relation entre des personnes permet aussi de sécuriser les postures professionnelles en explicitant la nature professionnelle des difficultés, ajustements et succès rencontrés dans l'accompagnement de l'usager et la co-construction de son projet. Cette réflexion doit être outillée. L'analyse des relations entre personnes aux valeurs différentes est également indispensable entre pairs, entre professionnels et usagers, entre professionnels et encadrement, entre établissements et services et pouvoirs publics. L'évaluation permet d'articuler cette réflexion à la construction d'un projet commun. Cette légitimité accrue conférée par l'évaluation permettra au travailleur social : d'être reconnu, de rendre mieux service et d'être compris des mandataires, des usagers, de ses pairs. L'évaluation doit donc permettre d'analyser :

► La construction de l'interaction

L'évaluation devrait veiller à ce que les notions de contractualisation, de co-construction, de projet ne masquent pas une inégalité de fait, entre usager et professionnel, sous une égalité de forme. Méconnaître cette caractéristique de la relation peut amener à produire des évaluations factices, inutiles pour rénover la pratique du professionnel et de l'institution. Le travail social n'est pas un travail d'agent (des procédures et manières de partager le pouvoir) mais un travail "à faire ensemble". L'équipe professionnelle doit assumer de faire une proposition à un usager qui peut être dépourvu de projet. L'interaction doit se construire sur cette transparence.

► La situation de l'usager, son projet

La co-construction d'un projet doit prendre en compte la problématique de l'usager et de son entourage, la manière dont est vécue cette construction, ce que disent d'éventuelles stratégies de contournement. Cela permet d'agir avec l'usager plutôt qu'à sa place. L'analyse des valeurs complémentaires et parfois contradictoires que le travailleur social fait se rencontrer au quotidien permet d'avoir conscience du sens des réponses construites avec l'usager. Elle permet au travailleur social de s'engager en portant un regard réflexif sur les valeurs que véhicule sa pratique.

► La posture professionnelle: analyser les pratiques

Au moins deux éléments doivent contribuer à éclairer l'analyse des pratiques professionnelles :

- D'une part, une réflexion sur la connaissance que le professionnel a de la problématique de l'usager,
- D'autre part, une analyse critique des choix d'intervention et des modes d'action du travailleur social.

C'est la mise en tension dialectique de ces éléments et leur inscription dans un cadre politique et institutionnel raisonné qui donne sens à ce travail d'introspection professionnelle.

Le travailleur social doit analyser sa pratique en ayant conscience de sa position d'interface entre des systèmes de valeurs: ses valeurs personnelles, professionnelles, celles de l'institution (une position de pouvoir), celles des différents partenaires de son action, celles de la société (un niveau idéologique).

Il faut évaluer la capacité à se décaler dans la réalité institutionnelle, y compris la capacité à questionner la légitimité de l'institution à agir. L'évaluation doit permettre un regard et une parole analytiques sur la manière de combiner ces valeurs afin de permettre au travailleur social de déployer une action qui reste créative. Il ne doit pas être perçu ni se percevoir seulement comme un agent de l'institution.

Ces compétences professionnelles fondent la construction de l'interaction en permettant la compréhension du processus dans lequel l'utilisateur est engagé.

Cette créativité avec l'utilisateur est aussi une créativité pour l'institution puisqu'elle permet de l'analyser « de l'intérieur ». Identifier et analyser ces décalages entre des valeurs est indispensable. La prise en compte de ce décalage et de cette marge de liberté peut se faire par les pairs ou en supervision. L'appropriation d'une culture de l'évaluation partagée permet aussi de prévenir l'usure professionnelle des travailleurs sociaux. Partager les fruits de l'échange sur les pratiques renforce les identités professionnelles et répond au besoin de l'encadrement de pouvoir compter sur des professionnels engagés (acteurs plutôt qu'agents), en valorisant la diversité, la prise d'initiative et une définition évolutive de la notion de qualité.

4. PROPOSITIONS

4.1 A L'ECHELLE DES STRUCTURES

1. Mobiliser en consultant sur les appréhensions face à l'évaluation
2. Communiquer sur les enjeux inhérents à la démarche évaluative, pour sécuriser les professionnels et faciliter leur engagement dans cette démarche
3. Faire identifier par les professionnels des éléments de leur pratique qu'ils souhaitent mieux comprendre
4. Instaurer des temps d'échange et d'analyse des pratiques réguliers, entre professionnels et avec l'encadrement
5. Instaurer un dialogue avec les recommandations de pratiques professionnelles afin de contribuer à bâtir des normes d'usage plutôt que de chercher la conformité avec des normes prescriptives
6. Prévoir l'articulation entre les enseignements de l'évaluation et l'évolution du projet
7. Vérifier la pertinence des outils et espaces d'expression institutionnelle permettant d'impliquer les usagers.

4.2 ENTRE EMPLOYEURS, ETABLISSEMENTS ET SERVICES ET POUVOIRS PUBLICS

8. Vérifier régulièrement la cohérence entre l'évaluation des établissements et services et l'évaluation des politiques territoriales (au-delà du seul bilan d'activités), en portant une attention soutenue à la concertation et à la transparence.
9. Mutualiser les enseignements tirés de l'analyse de pratiques, de recherches actions et des acquis de la formation. Les articuler à l'évolution des politiques sociales.
10. Structurer les enseignements retirés de l'analyse de pratiques et de l'évaluation pour améliorer l'appréhension des besoins des usagers et repérer les soutiens professionnels nécessaires.

11. Repérer et mutualiser les exemples de conditions de réussite impliquant les usagers dans le processus d'évaluation².
12. Interroger les mécanismes de caractérisation des usagers, par exemple : analyser les points de convergence et de divergence entre pouvoirs publics, organisations professionnelles, usagers et leurs représentants et bâtir des propositions concertées.
13. Identifier les thématiques de nouvelles recommandations de pratiques professionnelles en s'appuyant sur les besoins identifiés par les évaluations internes.
14. Communiquer sur les innovations en termes de pratiques évaluatives.
15. Communiquer sur les enseignements et non seulement sur les résultats des évaluations.

4.3 A L'ECHELLE D'UNE DYNAMIQUE REGIONALE DE FORMATION INITIALE ET CONTINUE ET DE RECHERCHE ACTION

16. Organiser l'appropriation par les formateurs de la relation entre démarche évaluative et recommandations de pratiques professionnelles.
17. Instaurer et promouvoir un travail pédagogique régulier entre étudiants, formateurs et professionnels de terrain sur les recommandations de pratiques professionnelles et sur l'évolution des pratiques mises en œuvre, y compris les pratiques évaluatives, pour enrichir en continu le processus de formation et faciliter l'acculturation à la démarche évaluative.
18. Organiser la valorisation des travaux de recherche et mémoires des étudiants portant sur l'évaluation.
19. Enrichir la portée des évaluations internes en soutenant des démarches de recherches-actions et de formations-actions dans les établissements et services.

Les propositions ci-avant peuvent être prises en charge par les organisations de manière autonome.

Les actions envisageables grâce au partenariat entre membres du CRTS de Bretagne¹ sont précisées ci-après.

² Voir le rapport du CRTS de Bretagne *S'approprier les enjeux de l'évaluation du travail social*.

Par exemple: les méthodologies développées par les associations d'usagers, celles permettant l'élaboration des recommandations de l'Anesm (consultation, entretiens semi-directifs), celles développées au sein des CG pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation du RSA (espaces consultatifs ou de concertation, selon les CG) ; recours à l'enquête aveugle ne prenant pas en compte les objectifs en complément de l'enquête de satisfaction (Cf contribution de Gilles Mireault, Centre jeunesse de Québec et Institut universitaire).

4.4 VERS UNE STRATEGIE REGIONALE

Remarque : ces préconisations et pistes d'action doivent se traduire par un engagement en termes de gouvernance, de management, de gestion et de moyens. Cette démarche sera facilitée par un repérage et un développement d'expérimentations.

- ▶ Organiser une journée inter-régionale et inter-secteurs Basse-Normandie, Bretagne et Pays de la Loire de déploiement des recommandations de pratiques professionnelles avec l'Agence nationale de l'évaluation sociale et médicosociale (Anesm) et en diffuser la synthèse.
- ▶ Organiser un recensement et un suivi des évaluations internes et externes en Bretagne : enseignements, conditions de réussite, évolution des référentiels et mécanismes d'association des parties prenantes....
- ▶ Favoriser le repérage et la diffusion des expérimentations évaluatives régionales (recherches-actions) impliquant une interrogation sur :
 - les objectifs de l'évaluation et la prise en compte des effets de l'intervention sociale
 - les modalités d'implication des usagers
 - l'utilisation des conclusions de l'évaluation comme outil d'amélioration de la qualité.
- ▶ Analyser les pratiques de formation initiale et continue à l'évaluation (notamment la formation des cadres). Proposer des éléments de cahier des charges pour une formation expérimentale à l'évaluation.