



HAL
open science

L'évaluation des activités et de la qualité des pratiques professionnelles dans le cadre de l'action sociale et médico-sociale: enjeux, objet, acteurs, critères et limites

Harold Kobina Gaba

► To cite this version:

Harold Kobina Gaba. L'évaluation des activités et de la qualité des pratiques professionnelles dans le cadre de l'action sociale et médico-sociale: enjeux, objet, acteurs, critères et limites. *Revue de la Recherche Juridique - Droit prospectif*, 2020, 2019-2, pp.555-577. hal-02398965

HAL Id: hal-02398965

<https://hal.science/hal-02398965>

Submitted on 25 Nov 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Revue de la Recherche Juridique

Droit prospectif

Rédacteur en chef
Emmanuel Putman

2019-2
XLIV - 177

droit public histoire du droit et des idées politiques **droit comparé**
philosophie du droit **droit civil** théorie générale droit des affaires
droits étrangers liberté et droits fondamentaux **droit international**
bioéthique **droit administratif** droit processuel droit maritime

L'ÉVALUATION DES ACTIVITÉS ET DE LA QUALITÉ DES PRATIQUES PROFESSIONNELLES DANS LE CADRE DE L'ACTION SOCIALE ET MÉDICO-SOCIALE : ENJEUX, OBJET, ACTEURS, CRITÈRES ET LIMITES*

Harold Kobina GABA

Maître de conférences HDR de droit privé à l'Université du Havre, IUT du Havre, Département Carrières sociales, Laboratoire de recherche en droits Fondamentaux, Echanges Internationaux et de la Mer (LexFEIM)

Abstract: « Evaluate », « quality » are undoubtedly notions of values enshrined in the codified law of January 2, 2002, renewing social and medico-social action. The principle of evaluating activities and the quality of professional practices falls within the general framework of the evaluation of public policies. The system put in place assumes a plurality of actors subject to a guarantee of rights and obligations. But the big question is the very nature of human-centered social work. Can matter be the receptacle of evaluation? This study questions the origin, the foundation, the stakes, the object, the criteria and the limits of the evaluation.

1. « Évaluer » consiste, selon le *dictionnaire Larousse*, à « déterminer, fixer, apprécier la valeur, le prix de quelque chose, d'un bien, etc. »; ou encore à « déterminer approximativement la durée, la quantité, le nombre, l'importance de quelque chose »¹. Le vocable « évaluer » n'est autre que l'« action d'évaluer, de déterminer la valeur de quelque chose »². Ces mots renvoient à des dérivés comme évaluateur, évaluable, évaluatif...

Quant à la notion de « qualité », elle admet plusieurs acceptions. Mais, celles qui semblent se rapprocher des « qualités professionnelles », désignent l'« ensemble des caractères, des propriétés qui font que quelque chose correspond bien ou mal à sa nature, à ce qu'on en attend » ou « ce qui rend quelque chose supérieur à la moyenne: Préférer la qualité à la quantité » ou « chacun des aspects positifs de quelque chose qui font qu'il correspond au mieux à ce qu'on en attend »³.

* Cet article est issu d'une communication écrite dans le cadre du Colloque international « Les mutations du travail social: regards croisés sur l'état des lieux et perspectives internationales », 23 et 24 mars 2017, Université Le Havre Normandie – IUT, Actes à paraître.

¹ *Dictionnaire Larousse*, v° « Évaluer »: <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/%C3%A9valuer/31795#HZG0qCsLepQiA01T.99>.

² *Ibid.*, v° « Évaluation »: <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/%C3%A9valuation/31794#bCK5DdALwkOwbQhT.99>.

³ *Ibid.*, v° « qualité »: <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/qualit%C3%A9/65477#hz-GWRAuBOSk1DIVv.99>.

2. Ce sont ces notions incontestablement de valeurs qui sont consacrées par la loi codifiée du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale⁴.

Selon l'article L. 116-1 du code de l'action sociale et des familles,

« l'action sociale et médico-sociale tend à promouvoir, dans un cadre interministériel, l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets. Elle repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes des membres de tous les groupes sociaux, en particulier des personnes handicapées et des personnes âgées, des personnes et des familles vulnérables, en situation de précarité ou de pauvreté, et sur la mise à leur disposition de prestations en espèces ou en nature. Elle est mise en œuvre par l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les organismes de sécurité sociale, les associations ainsi que par les institutions sociales et médico-sociales [...] ».

Cet important dispositif qui s'appuie sur une pluralité d'acteurs, est fondé notamment sur la garantie des droits et obligations de ces acteurs, sur la garantie des droits des usagers⁵, sur la coordination des interventions et la coopération entre les différents acteurs⁶...

La mise en œuvre et l'efficacité du système reposent notamment sur les établissements et services⁷ qui procèdent à des évaluations de leurs activités et de la qualité des prestations qu'ils délivrent, au regard notamment de procédures, de références et de recommandations de bonnes pratiques professionnelles validées ou, en cas de carence, élaborées, selon les catégories d'établissements ou de services, par l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM)⁸. Cette Agence a donc pour fonction de valider de « bonnes pratiques professionnelles » et de promouvoir le développement de l'évaluation.

⁴ JORF du 3 janvier 2002, p. 124: Code l'action sociale et des familles (CASF). Sur les mutations du domaine: « La circulaire Questiaux 1982 - 2012: des fondements de l'action sociale à l'utopie », *Vie sociale*, 2012/3 n° 3, p. 135-144. DOI: 10.3917/vsoc.123.0135. URL.: <https://www.cairn.info/revue-vie-sociale-2012-3-page-135.htm>; États généraux du travail social (EGTS), Plan d'action interministériel en faveur du Travail Social et du développement social, Conseil des ministres du 21 octobre 2015: http://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/plan_d_action_egts_maquette_20102015_web.pdf;

⁵ Article L. 311-3 et s. CASF.

⁶ Article L. 312-6 et s. CASF.

⁷ Mentionnés à l'article L. 312-1 CASF.

⁸ Article L. 312-8 CASF: Anciennement Conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale (CNESM): http://www.anesm.sante.gouv.fr/spip.php?page=rubrique&id_rubrique=10; J. PLANTET, « Évaluer nos « bonnes pratiques », *Lien Social*, n° 791 du 30 mars 2006. [<http://www.lien-social.com/Evaluer-nos-bonnes-pratiques>]; M. BORGETTO et R. LAFORE, *Droit de l'aide et de l'action sociale*, LGDJ, 9^e éd., spéc. n° 103 et 199.

3. Ce principe d'évaluation des activités et de la qualité des pratiques professionnelles s'inscrit dans le cadre général de l'évaluation des politiques publiques⁹.

Le fondement juridique et politique doit être recherché dans le droit de l'Union européenne et celui du Conseil de l'Europe et trouve ses origines dans le droit étasunien.

Cette politique d'évaluation a un soubassement politique ou idéologique que d'aucuns qualifient de libéralisme ou de néolibéralisme, ou encore de rationalisation ou de modernisation ou rénovation.

⁹ Notamment: P. VIVERET, « L'évaluation des politiques et des actions publiques - Propositions en vue de l'évaluation du revenu minimum d'insertion, Rapport au Premier ministre », juin 1989, La Documentation française, Paris; C. MAREUGE, « Comment évaluer l'impact des politiques publiques? » 19 septembre 2016 [<http://www.strategie.gouv.fr/publications/evaluer-limpact-politiques-publiques>]; R. DESPLATZ et M. FERRACCI, « Comment évaluer l'impact des politiques publiques? Un guide à l'usage des décideurs et praticiens », *France Stratégie*, septembre 2016; P.-H. BONO, S. DEBU, R. DESPLATZ, M. HAYET, C. LACQUETTE-FOUGERE A. TRANNOY, *Vingt ans d'évaluations d'impact en France et à l'étranger. Analyse quantitative de la production scientifique*, 13 décembre 2018, <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-dt-impact-politiques-publiques-decembre-2018.pdf>. France stratégie a coordonné « un cycle de six séminaires sur l'évaluation d'impact des politiques publiques, en partenariat avec différents laboratoires de recherche ou institutions dont l'Agence nouvelle des solidarités actives (Ansa), le Centre de recherche en économie et statistique (CREST), l'Insee, l'Institut d'économie publique (IDEP), le Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques de Sciences Po (LIEPP) et l'Institut des politiques publiques (École d'économie de Paris et GENES). Pour chaque séance, des personnes de profils variés (chercheurs, décideurs, praticiens), travaillant en France ou à l'étranger, interviendront pour croiser les points de vue. Ce cycle de six séminaires est ouvert aux praticiens de l'évaluation, d'entreprises, d'associations, des services d'études et de recherche de banques et compagnies d'assurance, d'organisations syndicales, d'étudiants, de chercheurs »: Séance n° 1 « Évaluation d'impact des politiques publiques »: Comment évaluer?, publié le 17 novembre 2017, <https://www.strategie.gouv.fr/debats/seance-1-cycle-evaluation-dimpact-politiques-publiques-evaluer>; Séance n° 2 « Évaluation d'impact des politiques publiques »: Quelle portée des résultats? Le cas de la politique du logement, publié le 31 janvier 2018 - mis à jour le 7 février 2018, <https://www.strategie.gouv.fr/debats/seance-2-cycle-evaluation-dimpact-politiques-publiques-portee-resultats>; Séance n° 3 « Quelle place des chercheurs dans l'évaluation des politiques publiques? Le cas de la politique de l'emploi », publié le mardi 10 avril 2018, <https://www.strategie.gouv.fr/debats/place-chercheurs-levaulation-politiques-publiques-cas-de-politique-de-lemploi>; Séance n° 4 « Quelles données pour l'évaluation des politiques publiques? Le cas de la politique de santé », publié le 16 avril 2018, <https://www.strategie.gouv.fr/debats/donnees-levaulation-politiques-publiques-cas-de-politique-de-sante>; Séance n° 5 « Quelles diffusion et influence des évaluations? Le cas des politiques pénales et carcérales », 4 juillet 2018, <https://www.strategie.gouv.fr/debats/diffusion-influence-evaluations-cas-politiques-penales-carcerales>; Séance n° 6 « Quels sont les défis de l'évaluation d'impact? Le cas des politiques environnementales », publié le 14 septembre 2018, <https://www.strategie.gouv.fr/debats/defis-de-levaulation-dimpact-cas-politiques-environnementales>.

Il est notamment fait grief à cette politique publique de promouvoir la marchandisation du travail social¹⁰. Le Haut Conseil du Travail Social propose de définir le travail social comme

« un ensemble de pratiques professionnelles qui s'inscrit dans un champ pluridisciplinaire et interdisciplinaire. Il s'appuie sur des principes éthiques et déontologiques, sur des savoirs universitaires en sciences sociales et humaines, sur les savoirs pratiques et théoriques des professionnels du travail social et les savoirs issus de l'expérience des personnes concernées, dans un processus de co-construction. Il se fonde sur la relation à l'autre, dans sa singularité et le respect de sa dignité [...]»¹¹.

En tout cas, l'exigence d'une évaluation et de qualité suppose indubitablement des critères¹², des outils, une organisation, des organes de contrôle ou d'évaluation.

¹⁰ M. CHAUVIÈRE, *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*, Paris, La Découverte, coll. « Alternatives sociales », 2007, 224 p. ; J.-P. HARDY, *La marchandisation du travail social*, Coll. Santé Social, Dunod, 2014 ; *Contra*: B. CRET et G. JAUBERT, « Contre la thèse de la marchandisation du social: l'exemple des travailleurs handicapés en établissements et services d'aide par le travail (ESAT) », *Annales des Mines - Gérer et comprendre*, 2014/1 (n° 115), p. 54-63. DOI: 10.3917/geco.115.0054. [http://www.cairn.info/revue-gerer-et-comprendre1-2014-1-page-54.htm] ; C. FRETIGNE, « Michel Chauviere, Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation », *Lectures. Les comptes rendus*, 2008, mis en ligne le 19 mai 2008, consulté le 25 juillet 2017. [http://lectures.revues.org/597] ; K. JANSELME, « Marchandisation. Des fonds privés à l'assaut du social », Jeudi, 15 décembre, 2016 ; [http://www.humanite.fr/marchandisation-des-fonds-prives-lassaut-du-social-628674] ; Protection de l'enfance: 2000 personnes dans les rues d'Angers (scandant « L'enfance n'est pas une marchandise »): http://www.leparisien.fr/rennes-35000/protection-de-l-enfance-2000-personnes-dans-les-rues-d-angers-12-06-2017-7046076.php.

¹¹ Haut Conseil du Travail Social (Ministère des Solidarités et de la Santé), Définition du travail social, Rapport adopté par la Commission permanente du 23 février 2017, spéc. p. 5: https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/definition_du_travail_social-2.pdf ; Sans oublier la Définition internationale du travail social approuvée par l'assemblée générale de IASSW (International Association of Schools of Social Work) et EAASSW (European Association of Schools of Social Work) le 10 juillet 2014 à Melbourne: « Le Travail social est une pratique professionnelle et une discipline. Il promeut le changement et le développement social, la cohésion sociale, le pouvoir d'agir et la libération des personnes. Les principes de justice sociale, de droit de la personne, de responsabilité sociale collective et de respect des diversités sont au cœur du travail social. Étayé par les théories du travail social, des sciences sociales, des sciences humaines et des connaissances autochtones, le travail social encourage les personnes et les structures à relever les défis de la vie et agit pour améliorer le bien-être de tous. », *ibid.*, spéc. p. 13 (annexe 5).

¹² H. K. GABA, « La notion de critères ou éléments objectifs ou raison ou situation objective: influence du droit européen sur le droit national », *Revue de la recherche juridique, droit prospectif (RRJ)*, 2012-4, p. 1613-1626.

4. Mais la question de taille qui se pose tient de la nature même du travail social et médico-social centré sur l'humain. La matière peut-elle être le réceptacle de l'évaluation. Qui évalue et dans quel but ? Quel est l'objet précis de l'évaluation au-delà des termes génériques « activités » et « prestations » ? L'évaluation porte-t-elle sur les moyens et/ou les résultats des activités et pratiques ? Existe-t-il une obligation de résultat ou de moyens à la charge des acteurs de l'action sociale et médico-sociale ?

5. Ce faisant, cette étude tentera d'aborder, d'une part, la question de l'origine, du fondement, des enjeux et de l'objet de l'évaluation et, d'autre part, celle relative aux critères et aux acteurs, sans oublier les usagers¹³, et ses limites.

I. Origine, fondement, enjeux et objet de l'évaluation des activités et de la qualité des pratiques professionnelles dans le social et le médico-social

6. L'évaluation des politiques publiques est très récente en France. Aussi convient-il de préciser d'abord ses origines et fondements politique et juridique, puis ses enjeux et son objet spécifiques au travail social et médico-social.

A. Origine et fondements politique et juridique de l'évaluation

7. Des auteurs partent du constat que « l'évaluation des politiques publiques, tout comme des pratiques des acteurs, est aujourd'hui incontournable et a envahi tous les secteurs de l'activité humaine »¹⁴.

L'origine de l'évaluation des politiques publiques vient des États-Unis d'Amérique¹⁵.

« Pour schématiser, l'activité baptisée EPP (Évaluation des politiques publiques : NDLR) en français dans les années 1990 puise son inspiration dans la pratique américaine de *program evaluation*, particulièrement florissante au moment des programmes sociaux¹⁶ sous les présidences Kennedy et, surtout, Johnson. Elle plonge ses racines intellectuelles aux États-Unis et ailleurs, bien plus anciennes, dans les pratiques de *social engineering* des

¹³ P. DUBECHOT, « Des politiques sociales à la prévention spécialisée. La question de la place des usagers dans l'évaluation », Les Cahiers de l'actif, n° 288-289 et 290-291, mai-août 2000.

¹⁴ B. BOUQUET, « Du sens de l'évaluation dans le travail social », Informations sociales, 2009/2 (n° 152), p. 32-39. [<https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2009-2-page-32.htm>]

¹⁵ *Ibid.* ; J.-C. BARBIER et N. MATYJASIK, « Évaluation des politiques publiques et quantification en France : des relations ambiguës et contradictoires entre disciplines », *Revue Française de Socio-Économie*, 2010/1 (n° 5), p. 123-140. DOI: 10.3917/rfse.005.0123. [<https://www.cairn.info/revue-francaise-de-socio-economie-2010-1-page-123.htm>]

¹⁶ Ou programmes de Welfare.

débuts du xx^e siècle, en particulier dans les expérimentations pratiquées dans le domaine de l'éducation »¹⁷.

8. L'introduction de cette évaluation des politiques publiques s'est faite progressivement jusqu'à la création, en 1990, notamment du Conseil scientifique de l'évaluation (CSE) remplacé, en 1998, par le Conseil national de l'évaluation (CNE)¹⁸ qui laissera sa place au profit d'autres acteurs de l'évaluation¹⁹, en passant par la circulaire interministérielle du 9 décembre 1993, relative à la mise en œuvre de la démarche d'évaluation dans les procédures contractuelles. Cette dernière a été abrogée par la circulaire du 25 août 2000 qui, d'une part, dans son article 1er intitulé « Définition du champ de l'évaluation » dispose que « l'objet de l'évaluation est de mesurer l'adéquation de chaque composante d'un programme aux objectifs affichés » et, d'autre part, dans son article second portant sur « L'organisation de l'évaluation » précise que « l'évaluation doit être conduite en bonne intelligence avec l'ensemble des décideurs, afin de leur permettre d'apprécier les effets des actions engagées au regard des objectifs qu'ils se sont donnés »²⁰.

¹⁷ J.-C. BARBIER, N. MATYJASIK, « Évaluation des politiques publiques et quantification en France : des relations ambiguës et contradictoires entre disciplines », *op. cit.* ; P. VIVERET, « L'évaluation des politiques et des actions publiques - Propositions en vue de l'évaluation du revenu minimum d'insertion », Rapport préc., spéc. 23 et s.

¹⁸ Créé par décret du 18 novembre 1998, il avait pour mission avec le Commissariat général du Plan d'évaluer les politiques publiques conduites par l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs.

¹⁹ Cf. : « Les acteurs de l'évaluation » : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/evaluation-politiques-publiques/acteurs-evaluation.shtml>. Ce sont notamment : Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP), Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), Ministère de l'éducation : Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), Ministère du Travail : Direction de l'animation et de la recherche, des études et des statistiques (DARES), Ministère de la Santé et de la Protection sociale : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et de la statistique (DRESS), Inspection générale interministérielle du secteur social (IGAS) ; La Cour des comptes ; Parlement : Article 24 de la Constitution (modifié par loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République - art. 9) : « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques » ; Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) ; Les organismes indépendants : Haute Autorité de santé (HAS) ; Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres) ; Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) ; Société française d'évaluation...

²⁰ Circulaire du 25 août 2000 relative à la mise en œuvre de l'évaluation dans les procédures contractuelles (contrats de plan – contrats de ville et d'agglomération – contrats de pays – contrats conclus avec les parcs naturels régionaux) pour la période 2000-2006, *JORF* n° 201 du 31 août 2000, p. 13455.

Cette démarche est à rapprocher de celle prescrite par la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'étude d'impact des projets de loi²¹ :

« Ces documents définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation. Ils exposent avec précision [...] : l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ; l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public [...] ».

Aujourd'hui, le président de la République, E. Macron, reste dans cette continuité lorsque, dans son discours devant le Parlement réuni en congrès, le 3 juillet 2017, il soutient :

« La voix des citoyens concernés par les textes que vous votez ne saurait être perçue comme attentatoire à la dignité législative, elle est la vie, elle est le réel, elle est ce pour quoi vous œuvrez, nous œuvrons. C'est pourquoi bien suivre l'application d'une loi, s'assurer de sa pertinence dans la durée, de ses effets dans le temps pour la corriger ou y revenir est aujourd'hui devenu une ardente obligation.

Pour toutes ces raisons, je souhaite qu'une évaluation complète de tous les textes importants comme aujourd'hui celle sur le dialogue social ou encore sur la lutte contre le terrorisme dont nous avons récemment jeté les bases soit menée dans les deux ans suivant leur mise en application. Il est même souhaitable qu'on évalue l'utilité des lois plus anciennes afin d'ouvrir la possibilité d'abroger des lois qui auraient par le passé été trop vite adoptées, mal construites ou dont l'existence aujourd'hui représenterait un frein à la bonne marche de la société française »²².

9. Au plan européen, l'Union européenne (UE) au travers de la Commission européenne procède à des évaluations internes et externes pour déterminer si certaines législations, politiques et programmes de dépenses sont adaptées aux objectifs poursuivis et ont produit, au meilleur coût, les changements souhaités par les entreprises et les citoyens européens.

²¹ Art. 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution (JO du 16 avril 2009).

²² Déclaration disponible sur <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-devant-le-parlement-reuni-en-congres/>

Cette évaluation s'effectue selon un cycle: 1/ une analyse d'impact (ou évaluation *ex-ante*) avant la prise de décision et sa mise en œuvre; 2/ une évaluation intermédiaire et en continu durant la mise en œuvre; 3/ une évaluation finale, ou *ex post*, une fois l'initiative achevée.

À cet effet, la Commission, pour garantir la qualité des activités d'évaluation, recommande aux États membres et aux régions de fonder leurs travaux sur des normes clairement définies, établies par eux-mêmes, ou d'utiliser les normes de la Commission européenne ou celles de sociétés d'évaluation nationales, de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) et d'autres organisations²³.

Ces outils, méthodes et exigences de l'UE se traduisent notamment, en matière sociale, dans les programmes opérationnels du Fonds Social Européen (FSE) qui « constitue un des leviers stratégiques et financiers pour promouvoir l'emploi et l'inclusion active ».

« Le FSE n'est pas une agence pour l'emploi, il n'accorde pas d'aide ou d'offres d'emploi directement aux personnes individuelles mais finance des projets dans les pays de l'UE aux niveaux local, régional et national »²⁴.

²³ Sur les normes d'évaluation de la Commission européenne, voir notamment: Commission européenne (Direction générale Politique régionale et urbaine), Période de programmation 2014-2020, Suivi et évaluation de la politique européenne de cohésion-Fonds européen de développement régional et Fonds de cohésion – concepts et recommandations, mars 2014, spéc. annexe 3. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_fr.pdf. Ces normes sont adaptées des Standards d'évaluation de la Commission européenne: Communication de Mme Grybauskaite à la Commission en accord avec le président intitulée « Répondre aux besoins stratégiques: renforcer le recours à l'évaluation », Bruxelles, 2007. La Commission recommande aussi: *Managing quality assurance and quality control, EVALSED, The Guide*: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/designing_implementing/managing_evaluations/quality_en.htm; Site internet de la société européennes d'évaluation (European Evaluation Society), qui permet de consulter les normes des sociétés nationales d'évaluation: <http://www.european-evaluation.org/library/evaluation-standards.htm>; OCDE, 2010. Normes de qualité pour l'évaluation du développement: <http://www.oecd.org/dataoecd/55/0/44798177.pdf>; https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/evaluating-laws_fr.

²⁴ « Il est l'un des 5 fonds structurels (le fonds européen de développement régional -FEDER, le fonds européen agricole pour le développement rural - FEADER, le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (ex : fonds européen pour la pêche - FEP) et le fonds de cohésion) de la politique européenne de cohésion économique, sociale et territoriale dont les objectifs visent à réduire les écarts de développement existants entre les 274 régions de l'UE et à promouvoir une croissance durable, intelligente et inclusive dans ces territoires, conformément aux objectifs de la Stratégie Europe 2020 ». En France, une décentralisation partielle de la gestion du FSE est conférée aux Conseils régionaux au titre de la formation professionnelle, de l'apprentissage et de l'orientation. L'État gère quant à lui le FSE au titre principalement de la lutte contre la pauvreté, de l'accès à l'emploi et de la formation des travailleurs: <http://www.fse.gouv.fr/candidater-et-gerer/fse-mode-demploi/le-fse-quest-ce-quest/le-programme-operationnel-national-emploi-et-inclusion>. Pour la mise en œuvre du FSE, voir par exemple le cas du Conseil départemental de la Seine-Maritime qui gère par délégation de l'État

10. En tout cas, la mise en place de l'évaluation des politiques publiques semble coïncider avec

« un contexte d'individualisation, de néolibéralisme, de rationalisation, mais également de modernisation de l'action publique, de décentralisation et de mise en œuvre de la Loi organique relative aux lois de finances (Lof), ainsi que de reconnaissance des droits des personnes, voyant le sens de la citoyenneté se renforcer »²⁵.

Plus généralement, un auteur a montré que l'évaluation de l'action publique est un enjeu d'efficacité et de démocratie²⁶. Selon cet auteur, évaluer une politique publique et plus largement toute forme d'action publique, c'est émettre un jugement sur la valeur de cette action. Or le propre d'une société démocratique est d'entourer tout jugement d'un maximum de garanties, afin d'en éviter les abus : garanties d'indépendance, de compétence et de rigueur, de transparence, et de pluralisme. L'évaluation de l'action publique a pour objet la réalisation de l'un des principes fondamentaux de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dans son article 14 : « Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique [...] ».

On peut donc conclure que l'évaluation des politiques publiques a des fondements politiques et juridiques généraux et spécifiques aux actions publiques ou domaines concernés.

une enveloppe de 26,26 M€, soit la totalité des fonds FSE dédiés à l'inclusion sociale pour son territoire. 122 projets ont été financés par le FSE au titre de l'enveloppe déléguée dans le domaine de l'inclusion sociale depuis 2015 : <https://www.seinemaritime.fr/vos-services/europe-et-international/leurope-et-le-departement/fonds-social-europeen-programme-national-fse.html>.

²⁵ J.-C. BARBIER et N. MATYJASIK, « Évaluation des politiques publiques et quantification en France : des relations ambiguës et contradictoires entre disciplines », préc.

²⁶ P. VIVERET, « L'évaluation des politiques et des actions publiques - Propositions en vue de l'évaluation du revenu minimum d'insertion », Rapport préc., spéc. 23 et s. L'évaluation est « née historiquement de l'exigence d'une meilleure efficacité des États confrontés à l'extension de leurs responsabilités et à la complexité croissante des systèmes publics dans les sociétés développées » ; P. CORCUFF, « Un OVNI dans le paysage français ? Éléments de réflexion sur l'évaluation des politiques publiques en France », *Politix*, vol. 6, n° 24, Quatrième trimestre 1993. p. 190-209 ; P. BRACONNIER et G. CAUQUIL, « L'évaluation des politiques publiques - Le développement d'une nouvelle culture », Scérén-CNDP - Chasseneuil-du-Poitou, juin 2010, 199 p. ; F. LENGART et D. AGACINSKI, « Comment l'évaluation des politiques publiques contribue-t-elle à la vie démocratique ? », Contribution de France Stratégie à l'université d'été du CNESECO, 28 août 2017, publié le 1^{er} septembre 2017 [<http://www.strategie.gouv.fr/point-de-vue/evaluation-politiques-publiques-contribue-t-vie-democratique>]

B. Enjeux et objet de l'évaluation des activités et de la qualité des pratiques professionnelles dans le social et le médico-social

11. L'objet de l'évaluation des activités et de la qualité des pratiques professionnelles dans le social et le médico-social est bien circonscrit par la loi. Cet objet a des finalités qui supposent des enjeux.

Aux termes de l'article L. 116-1 du code de l'action sociale et des familles, l'action sociale et médico-sociale repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes des membres de tous les groupes sociaux.

Sa finalité tend à promouvoir, dans un cadre interministériel, l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets²⁷.

Il en résulte donc que ce sont cet objet et ces finalités qui fondent l'évaluation des activités et de la qualité des pratiques professionnelles dans le social et le médico-social.

Il n'est pas inintéressant de remarquer que cet objet est à l'origine une évaluation continue des besoins et des attentes des membres de tous les groupes sociaux. Dans ce cas, doit-on alors parler d'une évaluation d'une évaluation qui est déjà en continu? A quel moment s'effectue l'évaluation de cette évaluation en continu et dans quel but? La seconde évaluation ne peut être dans cette hypothèse, sauf erreur de notre part, que partielle et dépassée dans le temps, à moins de raisonner en termes de cycles d'évaluation: 1/évaluation ex-ante; 2/évaluation en continu; 3/évaluation ex-post (voir supra).

Cette action sociale et médico-sociale est mise en œuvre par des établissements et des services visés par l'article L. 312-1 CASF (voir infra nos développements) qui procèdent à des évaluations de leurs activités et de la qualité des prestations qu'ils délivrent (Art. L. 312-8 CASF).

En conséquence, les activités et prestations de ces établissements et services ne sont que les moyens pour mettre en œuvre l'action sociale et médico-sociale qui a un objet et des finalités. Et l'évaluation de ces activités et prestations n'a de sens qu'au regard de cet objet et de ces finalités.

²⁷ Sur les principes et fondements de l'action sociale, voir notamment: Assemblée Nationale, Rapport d'information n° 1214, 26 juillet 2018, déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commission des affaires sociales en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale sur l'évolution de la démarche qualité au sein des EHPAD et de son dispositif d'évaluation, et présenté par la députée Annie Vidal, spéc. 11 et s.

12. Mais alors, quelle est la nature juridique de ces activités et prestations et par voie de conséquence de leur évaluation. Plus précisément, ces activités, prestations et leur évaluation constituent-elles une obligation de résultat ou de moyens à la charge des acteurs de l'action sociale et médico-sociale?

La loi semble consacrer implicitement mais logiquement non pas une obligation de résultat mais plutôt une obligation de moyens en ce sens qu'il est question de promotion, de prévention... et dans le meilleur des cas prendre des mesures curatives : en corriger les effets (art. L. 116-1 CASF). La finalité ultime du dispositif n'est autre que les usagers (voir *infra* nos développements sur les limites de l'évaluation). Toutefois, on peut envisager une obligation de résultat des moyens pour y parvenir : par exemple le coût financier et humain, le nombre de dossiers traités, le délai de traitement des dossiers, le nombre d'entretiens ou de visites, de rapports, de décisions rendues (décision de classement ou de déclassement, de rejet, d'orientation...)... L'appréciation de ces données n'a de sens que si elles sont corrélées avec la finalité ultime.

13. Les enjeux de ce dispositif au-delà de son objet et de ses finalités précitées sont nombreux²⁸.

Outre « l'obligation de mise en conformité des actions au regard des textes légaux et réglementaires », les professionnels de l'action sociale et médico-sociale renchérissent que l'évaluation « est d'abord et avant tout un principe d'action, de projection et d'adaptation face aux changements sociaux ». C'est un « débat collectif sur ce qui fait la valeur d'une action » : « un jugement de valeur qui permet de qualifier et d'apprécier les pratiques en réfléchissant aux écarts entre les intentions et les réalités ». Elle « permet d'étayer les décisions que chacun doit prendre dans sa sphère de compétences »²⁹. La synthèse précitée des journées départementales de Bretagne distingue quatre niveaux d'évaluation de l'action sociale : 1/ L'évaluation d'une politique publique (pilotage, les outils, les effets produits, les conditions de mise en œuvre...); 2/ L'évaluation d'un dispositif territorial (mise en œuvre territoriale d'un dispositif ou d'un segment de la politique publique); 3/ L'évaluation d'un établissement ou service (qualité et conformité du travail mené dans l'établissement au regard de « l'état de l'art »); 4/ L'évaluation de l'action menée avec les usagers (situation des personnes accompagnées, et leur évolution en lien avec les actions mises en œuvre)³⁰.

²⁸ Cf. l'annexe 3-10 du CASF donne le « contenu du cahier des charges pour la réalisation des évaluations externes ».

²⁹ Comité Régional du Travail Social de Bretagne en partenariat avec le GIRFAS Bretagne, L'évaluation dans le secteur social et médico-social : Diversité des approches et des enjeux, Synthèse des journées départementales, 31 p., spéc. p. 5 : <http://www.crts-bretagne.fr/doc/CRTS%20synthese%20evaluation>.

³⁰ *Ibid.*, p. 6.

Logiquement, les résultats de l'évaluation doivent intéresser ou fonder en premier lieu le projet d'établissement et s'analyser en termes de formation professionnelle permanente (tout au long de la vie), de recrutement et des conditions de travail des acteurs du travail social³¹.

Il va de soi que ces résultats de l'évaluation puissent valablement légitimer les demandes ou programmes de financement (appels d'offres) et consolider ou faire évoluer les mécanismes de gestion interne tant sur le plan comptable que sur celui de la gestion des ressources humaines³². Les évaluations constituent en d'autres termes des « outils de pilotage, de management, de dialogue interne et externe portant sur le cœur de métier de l'établissement ou du service »³³.

Un rapport d'information de l'Assemblée nationale citant un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) en juin 2017³⁴, renchérit : « l'évaluation est ainsi devenue l'outil de rénovation de l'action sociale et médico-sociale, et ces dispositions législatives et réglementaires constituent le socle sur lequel reposent les démarches qualité [...] »³⁵. Faut-il souligner, à ce propos, que les textes en vigueur prévoient la procédure de certification et que l'évaluation des activités est logiquement couplée avec la qualité des pratiques professionnelles.

³¹ F. CA, « Secteur sanitaire et social : des métiers d'avenir mais peu attractifs », *Le Figaro Économie*, 2 juillet 2004 : Cet article rend compte de l'avis de la Section du travail du Conseil économique et social demandant au gouvernement et aux partenaires sociaux d'améliorer les conditions de travail des salariés du secteur pour le rendre plus attractif. Voir également : P. ARTOIS, « La professionnalisation en travail social au risque de la performance », *Empan*, 2012/3 (n° 87), p. 34-38. DOI : 10.3917/empa.087.0034. URL : <https://www.cairn.info/revue-empan-2012-3-page-34.htm> ; O. BACHELARD, « Optimiser le bien-être au travail et la performance globale : enjeux et perspectives », *Regards*, 2017/1 (n° 51), p. 169-179. DOI : 10.3917/regar.051.0169. URL : <https://www.cairn.info/revue-regards-2017-1-page-169.htm>.

³² Sur les raisons de mettre en œuvre une démarche d'évaluation et les raisons de se méfier de l'évaluation : Comité Régional du Travail Social de Bretagne en partenariat avec le GIRFAS Bretagne, *L'évaluation dans le secteur social et médico-social...*, préc., p. 8 et s. ; *adde* les références citées dans la note précédente.

³³ Évaluation externe- Guide d'aide à la contractualisation – ANESM avril 2014, cité par Agence Régionale de Santé des Pays de la Loire, Département de l'Efficiences de l'Offre Médico-sociale, *Bilan des rapports d'évaluation externe des établissements et services médico-sociaux de la région Pays de la Loire*, avril 2018, spéc. p. 2 : https://www.pays-de-la-loire.ars.sante.fr/system/files/2018-06/Bilan_ARS-PdL_Evaluation_Externe.pdf.

³⁴ Inspection générale des affaires sociales, *Le dispositif d'évaluation interne et externe des établissements et services sociaux et médico-sociaux*, rapport n° 2016-113R, établi par Mme Catherine Hesse et M. Thierry Leconte, juin 2017.

³⁵ Assemblée nationale, *Rapport d'information n° 1214*, 26 juillet 2018, (...) conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale sur l'évolution de la démarche qualité au sein des EHPAD et de son dispositif d'évaluation, spéc. p. 14.

En outre et comme le préconise la loi, cette évaluation touche également l'exigence de coordination ou de coopération entre les différents acteurs (Art. L. 312-6 CASF) et la relation avec les usagers avec comme corollaire l'efficacité de l'exercice de leurs droits.

Quant au processus d'évaluation, se posera également la question des critères, des garanties et surtout de la formation et de la compétence des évaluateurs.

II. Critères, acteurs et limites de l'évaluation des activités et de la qualité des pratiques professionnelles dans le social et le médico-social

14. Des auteurs, en étudiant essentiellement le cas français, « considèrent que le mariage ne va pas de soi entre les multiples activités : mesurer, quantifier, évaluer. Ce constat ne vient pas de la technicité de chacune de ces opérations, mais de leur sociologie ». « C'est plutôt que mesurer, quantifier, évaluer, ne sont pas des activités spontanément universelles en Europe »³⁶.

Certes, l'activité d'évaluation suppose des règles en termes de méthode, de garanties, une définition des critères pertinents, des acteurs, des procédures...

Cependant, la nature même de l'action sociale et médico-sociale oblige à s'interroger sur les limites de cette évaluation.

A. Critères et acteurs de l'évaluation des activités et de la qualité des pratiques professionnelles dans le social et le médico-social

15. L'activité d'évaluation nécessite des normes. Comme le constate la Commission européenne, « la plupart des normes convergent sur des principes tels que la nécessité de planifier, la participation des parties prenantes, la transparence, l'utilisation de méthodes rigoureuses, l'indépendance et la diffusion des résultats »³⁷. Selon le standard européen, « la qualité de l'évaluation doit être appréciée sur la base de critères préétablis ».

Ainsi au plan du droit de l'UE, « le choix de base juridique d'un acte communautaire doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte »³⁸.

³⁶ J.-C. BARBIER et N. MATYJASIK, « Évaluation des politiques publiques et quantification en France : des relations ambiguës et contradictoires entre disciplines », préc.

³⁷ Commission européenne (Direction générale Politique régionale et urbaine), Période de programmation 2014-2020, Suivi et évaluation de la politique européenne de cohésion-Fonds européen de développement régional et Fonds de cohésion - concepts et recommandations, mars 2014, préc. ; M. FERRACCI et R. DESPLATZ, « Comment évaluer l'impact des politiques publiques ? Un guide à l'usage des décideurs et praticiens », septembre 2016 France Stratégie, 67 p.

³⁸ CJCE, 13 sept. 2005, Aff. C-176-03, *Commission des Communautés européennes c/ Conseil de l'Union européenne* (point 45).

Tout comme la constatation ou l'appréciation d'une situation de droit ou de fait qui « doit reposer sur des éléments objectifs et vérifiables par des tiers »³⁹. De même, des informations qui ne peuvent induire l'acheteur en erreur, doivent se rapporter à des éléments objectifs ou mesurables qui peuvent être justifiés⁴⁰. Et un organe d'évaluation doit fournir des éléments objectifs aux autorités qu'il assiste sur les questions relevant de sa compétence⁴¹.

16. En matière d'action sociale et médico-sociale, le code de l'action sociale et des familles ne semble pas déroger aux normes standards de l'évaluation, et semble distinguer entre deux types d'évaluation⁴².

L'objet de l'évaluation conformément aux normes de l'évaluation est d'apprécier les effets des actions engagées au regard des objectifs définis préalablement.

En ce sens, l'objet susvisé de l'action sociale et médico-sociale (besoins et attentes des membres de tous les groupes sociaux) et ses finalités ou objectifs susmentionnés (promouvoir, dans un cadre interministériel, l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets) constituent les critères fondamentaux de cette évaluation des activités et de la qualité des pratiques professionnelles.

³⁹ CJCE, 12 sept. 2006, Aff. C-196-04, *Cadbury Schweppes plc & Cadbury Schweppes Overseas Ltd c/ Commissioners of Inland Revenue* (point 67); Décision 78/670/CEE de la Commission, du 20 juil. 1978, relative à une procédure d'application de l'article 85 du traité CEE (Politique de la concurrence/Ententes/Accords interdits), JO L 224 du 15.8.1978, p. 29-45; Règlement (CE) n° 1560/2003 de la Commission du 2 septembre 2003 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, JO L 222 du 5.9.2003, p. 3-23: « Les situations de dépendance visées à l'article 15, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 343/2003 s'apprécient, autant que possible, sur la base d'éléments objectifs tels que des certificats médicaux » (art. 11-2).

⁴⁰ Directive 86/354/CEE du Conseil du 21 juil. 1986 modifiant la directive 74/63/CEE concernant la fixation de teneurs maximales pour les substances et produits indésirables dans les aliments des animaux, la directive 77/101/CEE concernant la commercialisation des aliments simples et la directive 79/373/CEE concernant la commercialisation des aliments composés pour animaux, JO L 212 du 02/08/1986, p. 27-32.

⁴¹ Règlement (UE) n° 691/2010 de la Commission du 29 juil. 2010 établissant un système de performance pour les services de navigation aérienne et les fonctions de réseau et modifiant le règlement (CE) n° 2096/2005 établissant les exigences communes pour la fourniture de services de navigation aérienne (691/2010/UE), JO L 201 du 3.8.2010, p. 1-22: « l'organe d'évaluation des performances assiste les autorités nationales de surveillance, à la demande de celles-ci, en fournissant des éléments objectifs sur les questions de performance au niveau national ou des blocs d'espace aérien fonctionnels » (art. 3-6. b); Pour les tests de dépistage d'animaux susceptibles d'être infectés: Règlement (CE) n° 999/2001 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001, JO L 147 du 31.5.2001, p. 1-40, (art. 12). Sur ces questions, notre article: H. K. GABA, « La notion de critères ou éléments objectifs ou raison ou situation objective... », préc., spéc. p. 1622 et s.

⁴² Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1214, 26 juillet 2018, préc., spéc. p. 15 et s.

Cette évaluation est d'abord basée sur une évaluation que l'on peut qualifier de primaire ou de fondamentale ou ex-ante en ce qu'elle porte sur l'objet même de l'action sociale et médico-sociale.

La loi parle tantôt d'une évaluation continue des besoins et des attentes des membres de tous les groupes sociaux (art. L. 116-1 CASF). Cette évaluation continue incombe aux établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) visés par l'article L. 312-1 CASF. On peut parler à la fois d'une évaluation ex-ante et de mise en œuvre.

Tantôt la loi fait référence à des évaluations périodiques (semble-t-il ex-ante) dont la charge revient à des organismes consultatifs et Schémas nationaux ou régionaux ou départementaux.

En effet, la section sociale du Comité national de l'organisation sanitaire et sociale (art. L. 6121-7 du code de la santé publique) qui se réunit au moins une fois par an en formation élargie, évalue les besoins sociaux et médico-sociaux et analyse leur évolution. En outre, cet organisme consultatif propose des priorités pour l'action sociale et médico-sociale. Et tous les cinq ans, il élabore un rapport qui est transmis à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, au Gouvernement et aux autorités locales concernées (Article L. 312-3 CASF).

Parallèlement, la loi prévoit des Schémas d'organisation sociale et médico-sociale (art. L. 312-4 et s. CASF) établis pour une période maximum de cinq ans en cohérence avec le schéma régional de santé (art. L. 1434-2 du code de la santé publique). Ces schémas apprécient la nature, le niveau et l'évolution des besoins sociaux et médico-sociaux de la population; dressent le bilan quantitatif et qualitatif de l'offre sociale et médico-sociale existante; déterminent les perspectives et les objectifs de développement de l'offre sociale et médico-sociale et, notamment, ceux nécessitant des interventions sous forme de création, transformation ou suppression d'établissements et services et, le cas échéant, d'accueils familiaux; précisent le cadre de la coopération et de la coordination entre les établissements et services mentionnés à l'article L. 312-1, (...), ainsi qu'avec les établissements de santé définis à l'article L. 6111-1 du code de la santé publique ou tout autre organisme public ou privé, afin de satisfaire tout ou partie des besoins mentionnés au 1°; définissent les critères d'évaluation des actions mises en œuvre dans le cadre de ces schémas. Ces schémas sont arrêtés après consultation des unions, fédérations et regroupements représentatifs des usagers et des gestionnaires de ces établissements et services (Article L. 312-5 CASF).

Pour les établissements et services autres que ceux devant figurer dans les schémas nationaux (1° et 4° du I de l'article L. 312-1 CASF), le président du Conseil départemental élabore les schémas, adoptés par le conseil départemental en considération des orientations fixées par le représentant de l'État dans le département (art. L. 312-5- 4° CASF).

Quant à l'évaluation des activités et de la qualité des pratiques professionnelles opérées par les établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS), la loi impose une évaluation interne encore appelée autoévaluation et celle externe⁴³ (art. L. 312-8 CASF).

Le renouvellement des autorisations des établissements et services sociaux et médico-sociaux est subordonné aux résultats de l'évaluation externe.

En effet, les établissements et services rendent compte de la démarche d'évaluation interne engagée.

De même, ils font procéder à l'évaluation de leurs activités et de la qualité des prestations qu'ils délivrent par un organisme extérieur⁴⁴. Pour ce faire, les évaluateurs externes habilités doivent respecter un cahier des charges fixé par décret. La liste de ces organismes est établie par l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux. Un rapport de l'Assemblée nationale note que « plusieurs aspects de la procédure d'habilitation des évaluateurs externes sont contestés tant par les professionnels évalués que par les associations de famille et les autorités d'évaluation »⁴⁵.

17. Concernant les moyens et procédures d'évaluation en matière d'action sociale et médico-sociale, l'article L. 312-8 CASF dispose notamment que les procédures, les références et les recommandations de bonnes pratiques professionnelles doivent être validées ou, en cas de carence, élaborées, selon les

⁴³ « Portant sur les activités et la qualité des prestations des établissements et services visés à l'article L. 312-1 du code de l'Action sociale et des familles, 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 (cf. décret n° 2007-975 du 15 mai 2007, rubrique « Outils »). Les champs des évaluations externe et interne sont les mêmes afin d'assurer la complémentarité des analyses portées sur un même établissement ou service et de fait, pouvoir apprécier les évolutions et les effets des mesures prises pour l'amélioration continue du service rendu » : http://www.anesm.sante.gouv.fr/spip.php?page=article&id_article=356.

⁴⁴ Les établissements et services mentionnés à l'article L. 312-1 sont tenus de procéder à deux évaluations externes entre la date de l'autorisation et le renouvellement de celle-ci. Claire Tourmen, « Les compétences des évaluateurs de politiques publiques », *Formation emploi*, 104 | 2008, 53-65 : *Formation emploi* [En ligne], 104 | octobre-décembre 2008, mis en ligne le 1^{er} octobre 2010, consulté le 11 mai 2017. URL : <http://formationemploi.revues.org/1373>.

⁴⁵ Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1214, 26 juillet 2018, (...) mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale sur l'évolution de la démarche qualité au sein des EHPAD et de son dispositif d'évaluation, préc., spéc. p. 30 et s. : « Une procédure d'habilitation purement administrative » ; « Des évaluateurs trop nombreux et de qualité inégale » ; « La relation contractuelle problématique entre l'évaluateur et l'évalué » ; « Quelques doutes exprimés sur la double démarche » ; « Des rapports d'évaluation trop peu opérants ».

catégories d'établissements ou de services, par l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux⁴⁶.

En cas de certification par des organismes visés à l'article L. 433-4 du code de la consommation, un décret détermine les conditions dans lesquelles cette certification peut être prise en compte dans le cadre de l'évaluation externe.

Le rythme des évaluations et les modalités de restitution de la démarche d'évaluation sont fixés par décret. Et les résultats des évaluations sont communiqués à l'autorité ayant délivré l'autorisation.

Les établissements et services mentionnés à l'article L. 312-1 se dotent de systèmes d'information conçus de manière à assurer le respect de la protection des données à caractère nominatif (Art. L. 312-9 CASF).

À ces acteurs et critères, il faut ajouter les usagers (ou administrés, bénéficiaires, allocataires, consommateurs, clients, résidents, acteurs, citoyens...)⁴⁷ qui sont à la fois bénéficiaires, objet et acteurs des activités et des pratiques professionnelles. Leurs droits individuels et collectifs sont prévus notamment par l'article L. 311-3 et s. CASF et s'exercent notamment au travers du livret d'accueil, d'un contrat de séjour, de la désignation d'une personne de confiance et d'un conseil de la vie sociale ou d'autres formes de participation. Ces dernières institutions représentatives ont pour finalité d'associer les personnes bénéficiaires des prestations au fonctionnement de l'établissement ou du service.

À cet effet, les établissements ou services sociaux ou médico-sociaux doivent élaborer un projet d'établissement ou de service, qui définit ses objectifs, notamment en matière de coordination, de coopération et d'évaluation des

⁴⁶ Sur le Mode d'emploi des recommandations de bonnes pratiques professionnelles et les Recommandations par catégorie d'établissements et services sociaux et médico-sociaux au sens du Code de l'Action Sociale et des Familles (Art. L. 312-1): http://www.anesm.sante.gouv.fr/spip.php?page=rubrique&id_rubrique=225; L'annexe 3-10 du CASF, préc.; Comité Régional du Travail Social de Bretagne en partenariat avec le GIRFAS Bretagne, L'évaluation dans le secteur social et médico-social: Diversité des approches et des enjeux, Synthèse des journées départementales, 31 p., spéc. p. 5, préc.

⁴⁷ Voir notamment: Conseil Supérieur du Travail Social, Refonder le rapport aux personnes - « Merci de ne plus nous appeler usagers », Rapport remis à Madame la Ministre Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé, février 2015: https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/CAB_COM_RAPPORT_COMPLET_Merci_non_usagers.pdf. Ce rapport pointe une « inflation sémantique »: « De qui parle-t-on lorsqu'on emploie le mot « usager »? De l'administré? Du bénéficiaire? De l'allocataire? Du consommateur? Du client? Du résident? De l'acteur? Du citoyen...? La terminologie ne s'accompagne pas de définitions claires dans les textes officiels. Elle renvoie à de multiples figures, traduit des représentations sociales différentes. Le sens donné aux mots est lié à la conception des objectifs poursuivis (...), spéc. p. 15; M. CHAUVIERE, « Que reste-t-il de la ligne jaune entre l'usager et le client? », 15^e colloque international de la revue *Politiques et management public*, L'action publique au risque du client? « Client-centrisme » et citoyenneté: http://www.cersa.cnrs.fr/IMG/pdf/Colloque_PMP_Chauviere_Final.pdf

activités et de la qualité des prestations, ainsi que ses modalités d'organisation et de fonctionnement (art. L. 311-8 CASF).

En guise d'illustration, on peut citer l'exemple du projet d'établissement 2013-2018 de l'Institut Thérapeutique Éducatif et Pédagogique (ITEP) Les Hogues⁴⁸. Ce dernier « accompagne des enfants qui présentent des difficultés psychologiques dont l'expression, notamment l'intensité des troubles du comportement, perturbe gravement la socialisation et l'accès aux apprentissages ». Selon ce projet d'établissement, « une analyse des pratiques se fait avec un psychanalyste extérieur tous les 15 jours pour les équipes éducatives et pédagogiques et tous les mois pour les veilleurs de nuit ». Il est également mis en place une démarche de qualité et une évaluation interne et externe avec la création

« d'un comité qualité et la nomination de deux référents qualité dans chaque établissement. Un référentiel commun aux établissements de PUGECAM Normandie a été conçu et a servi de support à une auto-évaluation en 2013 (un premier rapport d'auto-évaluation avait été produit en octobre 2010). Les référents qualité garantissent le suivi du plan d'actions établi suite à l'évaluation interne et ont en charge la production de documents qualité: procédures, documents de référence [...] ».

« L'évaluation externe se déroulera en janvier 2014 ». En outre,

« depuis 2012, un questionnaire à destination des jeunes et de leur famille, 1 an après l'admission et à la sortie de l'ITEP, permet à l'institution d'évaluer le niveau de satisfaction de chacun ».

18. En conclusion, on voit apparaître au titre de ces évaluations, une analyse multicritères interdépendants qui proscrit une approche exclusivement quantitative ou qualificative. Les deux critères objectifs sont définis, appréciés comme un ensemble au regard du but poursuivi.

Qu'en est-il de leurs limites, s'il y a lieu ?

⁴⁸ Unions pour la gestion des établissements des caisses de l'Assurance Maladie (UGECAM), Normandie, ITEP LES HOGUES, Projet d'établissement 2013-2018, octobre 2013, spéc. p. 34 et s. (ITEP LES HOGUES, 4490 Route d'Étretat, 76400 Saint Léonard) : www.uegam-normandie.fr; voir aussi: Comité Régional du Travail Social de Bretagne en partenariat avec le GIRFAS Bretagne, L'évaluation dans le secteur social et médico-social..., préc.

B. Limites de l'évaluation des activités et la qualité des pratiques professionnelles dans le social et médico-social

19. L'évaluation en matière d'action sociale et médico-sociale semble problématique au regard même de sa nature, en ce qu'elle porte sur l'humain, être complexe à la fois sujet et objet. Si le principe de l'évaluation n'est pas discutable en termes d'efficacité des activités et pratiques professionnelles, on peut toutefois nuancer ou tempérer ce principe afin d'éviter les dérives d'une politique gestionnaire⁴⁹ au détriment de l'humain.

Selon un auteur⁵⁰,

« on ne peut pas mesurer objectivement le travail. On mesure certes, mais ce qu'on mesure c'est le résultat du travail, jamais le travail lui-même. Or il n'y a aucune proportionnalité entre le visible et l'invisible⁵¹, entre le résultat de la production et le travail vivant qu'il a fallu déployer pour obtenir ce résultat [...]. Comment peut-on évaluer le travail si le travail est subjectif ? Il n'y a qu'une seule voie possible. C'est celle de la reconnaissance par les pairs ».

Il est reproché à la politique d'évaluation des activités et la qualité des pratiques professionnelles dans le social et médico-social de servir de prétexte à la marchandisation du travail social.

Cette marchandisation passe, selon certains, par l'ouverture du champ social au marché et donc à des Fonds privés sous la forme de contrats à impact social (CIS) ou de partenariats public-privé⁵² (PPP)⁵³. Au regard des expériences de

⁴⁹ C. PASCAL, E. DUVAL et H. CLÉMENT, « L'arrivée des jeunes loups », Intervention au Colloque international Les mutations du travail social: regards croisés sur l'état des lieux et perspectives internationales, 23 et 24 mars 2017, Université Le Havre Normandie-IUT.

⁵⁰ C. DEJOURS, in B. BOUQUET *et alii*, *Les défis de l'évaluation en action sociale et médico-sociale*, Dunod, 2007, spéc. 274 et s.; C. DEJOURS, *L'évaluation du travail à l'épreuve du réel. Critique des fondements de l'évaluation*, Éditions Quæ, « Sciences en questions », 2003, 84 pages: [<https://www.cairn.info/l-evaluation-du-travail-a-l-epreuve-du-reel--9782759224609.htm>]

⁵¹ Selon l'auteur, « tout ce qui est affectif et subjectif n'appartient pas au monde visible », *ibid.*

⁵² Devenus « marché de partenariat » : article L. 1112-1 code de la commande publique.

⁵³ Sur cette question et les mouvements sociaux qui s'y rapportent: A. THOUVENOT, « Les travailleurs sociaux ont le blues », *Alternatives économiques*, n° 323 avril 2013, p. 42-43.; J.-C. BOUAL, M. CHAUVIÈRE, G. GARRIGUE, E. DENOYELLE, L'appel des Appels, « Quand le social finance les banques et les multinationales », *Le Monde Idées*, 10 mars 2016: http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/03/10/quand-le-social-finance-les-banques-et-les-multinationales_4880783_3232.html; K. JANSELME, « Marchandisation. Des fonds privés à l'assaut du social », Jeudi, 15 décembre, 2016; [<http://www.humanite.fr/marchandisation-des-fonds-privés-lassaut-du-social-628674>]; Protection de l'enfance: 2000 personnes dans les rues d'Angers (scandant « L'enfance n'est pas une marchandise »), Leparisien.fr, préc.; Quelles réponses à la marchandisation du « social », journée d'étude du 13 janv. 2017 à Horizon – Malakoff (92), Les collectifs, Associations citoyennes,

l'étranger, elle « fait appel à un évaluateur de l'évaluateur et même un évaluateur de l'évaluateur de l'évaluateur (un nouveau marché pour les cabinets spécialisés) » malgré la difficulté d'évaluer des résultats dans le domaine social⁵⁴. Il s'agit d'un modèle prestataire dans lequel l'usager est une marchandise⁵⁵.

« Les politiques néolibérales et l'austérité qui en découlent ont mis à mal les principes de solidarité sur lesquels est bâtie la protection sociale en France et en Europe. La solidarité est une cible privilégiée de l'ultralibéralisme. Les tentatives de mettre en œuvre les Social Impact Bonds (SIB) tout comme l'entreprise de promotion de l'entrepreneuriat social sont autant de moyens pour l'atteindre »⁵⁶.

20. Toutefois, certains auteurs⁵⁷ relativisent ces critiques en donnant l'exemple des travailleurs handicapés en établissements et services d'aide par le travail (ESAT). Forts d'une étude monographique de 19 ESAT de la région Rhône-Alpes, ces auteurs mettent en évidence

« les capacités d'action des directeurs de ces structures qui ont la particularité d'articuler une mission sociale avec une mission économique. Ces directeurs construisent une stratégie de diversification des activités de leurs établissements, adaptent leurs structures organisationnelles et modifient leur positionnement vis-à-vis de leurs partenaires (les pouvoirs publics et les usagers) ».

En tout cas, un rapport de l'Assemblée nationale juge que « le bilan de la procédure d'évaluation reste cependant en demi-teinte », en ce sens que la procédure d'habilitation est purement administrative, les évaluateurs sont trop nombreux et de qualité inégale, la relation contractuelle est problématique entre l'évaluateur et l'évalué, des questionnements existent sur la double évaluation

Avenir Educus et Pour une éthique en travail social, ont organisé une journée de formation afin de poursuivre le travail d'analyse amorcé avec la publication du livret *Quand le social finance les banques et les multinationales* : <http://www.associations-citoyennes.net/?p=7931> ; G. CAUQUIL et R. LAFORE (dir.), *Évaluer les politiques sociales*, Sixièmes journées de l'évaluation, Bordeaux 2004, Paris, L'Harmattan-Société française de l'évaluation, 2006, 334 p.

⁵⁴ J.-C. BOUAL, M. CHAUVIÈRE, G. GARRIGUE, E. DENOYELLE, *L'appel des Appels*, « Quand le social finance les banques et les multinationales », préc.

⁵⁵ M. CHAUVIÈRE et J. T. GODBOUT (dir.), *Les usagers entre marché et citoyenneté*, Paris, L'Harmattan, 1992.

⁵⁶ *Quand le social finance les banques et les multinationales*, *Les Contrats à impact social, des Social Impact Bonds à la française*, Ed. Collectif des associations citoyennes, mai 2016, 32 p.

⁵⁷ B. CRET et G. JAUBERT, « Contre la thèse de la marchandisation du social : l'exemple des travailleurs handicapés en établissements et services d'aide par le travail (ESAT) », *Annales des Mines - Gérer et comprendre*, 2014/1 (n° 115), p. 54-63. DOI: 10.3917/geco.115.0054. [<http://www.cairn.info/revue-gerer-et-comprendre1-2014-1-page-54.htm>]

telle qu'elle est aujourd'hui organisée, les procédures sont chronophages et mal articulées, les rapports d'évaluation sont trop peu opérants, à savoir peu exploitables par les autorités de tutelle et les établissements eux-mêmes⁵⁸.

21. D'une manière plus concrète, un auteur précise à juste titre que le système d'évaluation nécessite une autoévaluation pour le professionnel, une évaluation de l'action vis-à-vis de la (ou des) personne(s) :

« Toute relation d'aide suppose une dynamique sociale et interactive. Elle comporte une visée compréhensive qui nécessite une évaluation garantissant que le professionnel n'oublie pas l'usager, son expression, ses désirs et ses besoins, et lui restitue sa position de sujet dans ses déterminations aussi bien individuelles que sociales. Elle nécessite un "jugement évaluatif" appelé aussi "diagnostic", se modifiant en fonction de la résolution des problèmes et de l'évolution de la personne. Elle demande une évaluation de la pertinence et des effets de l'action »⁵⁹.

Au titre de l'autoévaluation du professionnel, deux auteurs préconisent une remise en cause des postures ou pratiques professionnelles au travers de trois solutions. La première met en avant le temps du travail collectif : « Enfermés dans une logique de face-à-face, les travailleurs sociaux n'ont plus de temps pour construire des actions collectives avec leurs collègues et avec les personnes qu'ils accompagnent ». La seconde consiste à « redonner aux travailleurs sociaux des marges pour innover, expérimenter, alors que leur travail est toujours plus minué ». Enfin, la troisième est de favoriser l'accompagnement global des personnes et non plus segmenté par dispositif. Une quatrième solution est ajoutée par un autre auteur, à savoir passer de la bienveillance pour les personnes à leur considération civile : « cela veut dire, dans une démarche de recueil de consentement, leur permettre d'avoir accès à des droits qui ne sont pas seulement des aides sociales, il s'agit de les rendre profondément capables »⁶⁰.

⁵⁸ Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1214, 26 juillet 2018, (...) mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale sur l'évolution de la démarche qualité au sein des EHPAD et de son dispositif d'évaluation, préc., spéc. p. 30-41 ; pour un bilan sectoriel et régional : Agence Régionale de Santé des Pays de la Loire (Département de l'Effizienz de l'Offre Médico-sociale), Bilan des rapports d'évaluation externe des établissements et services médico-sociaux de la région Pays de la Loire, avril 2018, préc.

⁵⁹ B. BOUQUET, « Du sens de l'évaluation dans le travail social », Informations sociales, 2009/2 (n° 152), p. 32-39. [<https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2009-2-page-32.htm>]

⁶⁰ A. THOUVENOT, « Les travailleurs sociaux ont le blues », préc., spéc. p. 43, citant d'une part, Jacques Ion, Ravon Bernard, « Les travailleurs sociaux », coll. Repères, La découverte, 2012, 128 p., et d'autre part, Eyraud Benoît, Protéger et rendre capable. *La considération civile et sociale des personnes vulnérables*, Erès, 2013, 440 p.

De ces éléments, l'évaluation des prises en charge collective et/ou individuelles des personnes est délicate car l'invisible lié à la nature humaine s'incarne dans la volonté ou la motivation ou la capacité de discernement ou l'adhésion ou la confiance de l'utilisateur ou des usagers au projet social. À cet égard, même la contractualisation de l'action sociale⁶¹ ne peut répondre à cette nécessité. Certes, la contractualisation peut permettre la prise de conscience, la responsabilité des usagers, la clarification des droits et obligations des parties, les objectifs poursuivis, l'évaluation de la prise en charge, l'accompagnement... Mais au final, tout dépendra à la fois de l'utilisateur, de la société en général, de la volonté politique des pouvoirs publics et surtout de la cohérence et l'efficacité des politiques publiques. L'insertion ou la réinsertion sociale et professionnelle des prisonniers en détention provisoire ou en détention constitue un exemple d'échec politique et sociétal cuisant qui perdure⁶². En plus, il faut que le professionnel dispose du bon

⁶¹ Notamment: C. DE ROBERTIS. (1994). *Le contrat en travail social: fondements éthiques et opérationnalité*. *Service social*, 43(3), 139–152. <https://doi.org/10.7202/706673ar>; C. TAGLIONE (dir.), *Contrat et contractualisation dans le champ éducatif*, social et médico-social, éd. EHESP, 2013, 144 p.; N. DUVOUX, « 22. Le rmi et les dérives de la contractualisation », in S. PAUGAM (dir.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, Paris cedex 14, Puf, « Le Lien social », 2007, p. 451-472. DOI: 10.3917/puf.pauga.2007.02.0451. URL: <https://www.cairn.info/repenser-la-solidarite--9782130544272-page-451.htm>; L. PATTARONI, « Le sujet en l'individu, La promesse d'autonomie du travail social au risque d'une colonisation par le proche », in F. CANTELLI, J. L. GENARD, *Action publique et subjectivité*, Paris, LGDJ, col. Droit et Société, vol. 46, 2007, 203-218, https://www.researchgate.net/profile/Jean-Louis-Genard/publication/37464428_Le_sujet_en_l'individu_La_promesse_d'autonomie_du_travail_social_au_risque_d'une_colonisation_par_le_proche/links/563219e808ae0530378edd8e.pdf; S. AVANZO, MEJED Hamzaoui (2017), « Aide sociale: contractualisation et contrepartie », *Les Politiques sociales*, Bruxelles, n° 1&2 2017-77e année.

⁶² Observatoire international des prisons-section française, rapport d'activités, édition 2017, <https://oip.org/wp-content/uploads/2018/05/oip-rapport-activites-2017.pdf>; *Le Monde* avec REUTERS, « Prisons: le nombre de détenus en France a augmenté de près de 25 % en une décennie, Un rapport publié par le Conseil de l'Europe souligne aussi le problème de la surpopulation carcérale », https://www.lemonde.fr/police-justice/article/2018/12/04/prisons-le-nombre-de-detenus-en-france-a-augmente-de-pres-de-25-en-une-decennie_5392595_1653578.html; Controleur général des lieux de privation de liberté, Rapport d'activité 2018, Dossier de presse, http://www.cglpl.fr/wp-content/uploads/2019/03/CGLPL_Rapport-annuel-2018_Dossier-de-presse.pdf: « [...] Au travers des missions effectuées en 2018 comme à l'examen des textes votés ou des intentions gouvernementales, le CGLPL ne peut que s'alarmer de constater que, contrairement aux principes du droit français, l'enfermement devient la réponse à tous les maux de la société, à toutes les transgressions, volontaires ou involontaires, des règles ou des normes de la vie en commun. Sanctionner des personnes « déviantes » en les retirant de la société malgré la violence institutionnelle de cette mesure, ses conséquences en termes de déshumanisation ou de perte des repères et les inévitables atteintes qu'elle entraîne à l'intégrité physique ou mentale, à la dignité ou aux droits peut être un « dernier recours », mais en aucun cas une manière durable de protéger la société. Le droit, français et international, l'affirme: la dignité de la personne constitue le fondement de tous les droits. Mais le chemin à faire pour y parvenir reste long et demandera le courage politique dont ont fait preuve ceux qui dans le passé ont amélioré les conditions de détention, ou mis fin à l'enfermement asilaire. Année après année, le CGLPL le répète: la société ne doit pas, au

diagnostic qui est appelé à évoluer dans le temps. Dans cet ordre d'idée, l'enquête de satisfaction est aussi problématique en ce sens qu'elle doit prendre en compte à la fois les éléments visibles, notamment le résultat de l'action au regard des objectifs à atteindre, et ceux invisibles. Il ne peut s'agir d'un satisfecit formel.

22. En définitive, cette étude montre clairement la pertinence du principe d'évaluation des politiques publiques appliquée à l'action sociale et médico-sociale mais tempère ses effets en raison même de son objet: l'homme. L'avenir nous renseignera avec du recul sur l'effcience de l'évaluation en cette matière.

Le Havre, Le 31 mars 2019