

Ecole Nationale de la Santé Publique

**INITIER UNE DEMARCHE D'EVALUATION
DANS UN ETABLISSEMENT SOCIAL PUBLIC :**

Une approche pragmatique et contextualisée de la qualité

Angélique MAGNONI

Mémoire de Directeur
d'Établissements Sociaux
et Médicaux-Sociaux

Promotion 1998/2000

SOMMAIRE

Introduction	2
I. EVALUER POUR EVOLUER :.....	11
A. INITIER UNE DEMARCHE D'EVALUATION : UN CHOIX POLITIQUE SOUS-TENDU PAR UNE ANALYSE STRATEGIQUE.....	12
1. <i>L'instant du bilan : un moment choisi</i>	12
2. <i>Etat des lieux et états d'âme : le diagnostic est la première étape d'appropriation de la démarche d'évaluation par le personnel</i>	15
3. <i>Fonder les choix stratégiques d'évolution de l'institution : la marge de manoeuvre politique du directeur</i>	18
B. ENTRER DANS UNE LOGIQUE EVALUATIVE : UNE RECONSTRUCTION RATIONNELLE DES ACTIONS CENTREE SUR L'USAGER	21
1. <i>Un service social pour qui ?</i>	23
2. <i>Un service social comment ?</i>	27
3. <i>Quelle qualité de service ?</i>	31
II. EVALUER POUR VALORISER:	37
A. RENDRE LA DEMARCHE D'EVALUATION PARTICIPATIVE ET GLOBALISANTE	39
1. <i>Négocier et structurer les engagements des agents dans la démarche d'évaluation</i>	39
2. <i>Procurer au dispositif les moyens d'assurer la participation des agents à la mise en place de la démarche d'évaluation</i>	43
B. CLARIFIER ET FORMALISER LES PROCESSUS D'INTERVENTION	47
1. <i>La formalisation des référentiels constitue le manuel d'assurance qualité du service</i>	49
2. <i>Le système de veille institutionnelle garantit l'assurance d'un service de qualité</i>	53
Conclusion	57
Annexes	60
Bibliographie.....	65

INTRODUCTION

Trajectoire idéalisée par le manager fraîchement formé, maître-mot des financeurs, spectre d'un contrôle déguisé chez les travailleurs sociaux et marché porteur des cabinets de conseils, la démarche d'évaluation suscite réactions, réflexes de protection et débats dans le secteur de l'action sociale depuis le début des années 1980. Nécessité dans le secteur marchand concurrentiel, l'évaluation a longtemps été perçue comme un concept de recherche pour férus de statistiques, comme un effet de discours dans les colloques d'initiés voire un gadget supplémentaire de la panoplie du gestionnaire moderne dans un domaine d'activité qui définit laconiquement son contenu par : « les relations humaines ».

Notion familière de la culture anglo-saxonne et canadienne, l'évaluation intéresse d'abord les décideurs politiques et les gestionnaires de l'administration française dans son aspect de rationalisation de l'activité, voire de rationnement des moyens (ex: technique de rationalisation des choix budgétaires utilisée dans le milieu des années 1970).

Liée aux questions d'utilité, de performance, d'efficacité et d'efficience, l'idée d'évaluation apparaît sous ses premières formes dans l'administration française, au niveau des grands arbitrages financiers (Rapport Bianco-Lamy , 1978, à propos de l'action sociale).

Les réflexions et les définitions qui accompagnent son introduction en France, situent son objet au niveau des politiques. Les premiers textes juridiques instituant des dispositifs d'évaluation dans le secteur social concernent des politiques d'envergure nationale (ex: Loi relative au Revenu Minimum d'Insertion; Loi Besson relative au logement des plus démunis). Or, une politique même traduite en textes législatifs ou réglementaires, reste générale et prescrit peu de mesures concrètes, finement mesurables, évaluables.

Exemplaire de ce constat, la seule définition « officielle » de l'évaluation nous est donnée par le décret du 22 janvier 1990 : « Evaluer une politique, c'est rechercher si

les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en oeuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés ».

Appréhendé de la sorte, le concept d'évaluation semble réservé et limité aux soins de chercheurs en épistémologie des sciences sociales ou en sociologie de l'administration, pour ce qui relève de l'action publique. Le fait que l'évaluation ait longtemps été un sujet limité à la compétence du Conseil Scientifique de l'Evaluation, émanation du Commissariat au Plan, illustre l'exclusivité de cet abord technique.

Par ailleurs, l'évaluation des politiques entendue comme une nouvelle fonction de l'administration française, subit ses modes d'organisation institutionnelle et les effets de mode conjoncturels qui réforment les démembrements de cette même administration. En 1996, disparaît le Conseil Scientifique de l'Evaluation créé en 1990, et une partie de ses missions sont reprises en ce qui concerne l'action sociale, par la Mission Interministérielle de Recherche du Ministère des Affaires Sociales.

Malgré les effets de structure de l'administration, la notion d'évaluation ressurgit actuellement avec insistance dans le champ de l'action sociale et commence à diffuser sa logique à tous les niveaux d'intervention, motivée par de multiples raisons de nature différente.

Dans le cadre d'un établissement social public, l'initiative d'instaurer une démarche d'évaluation des actions conduites chemine progressivement par analogie aux réformes récemment amorcées dans le secteur hospitalier (Ordonnances d'avril 1996 relatives à la réforme hospitalière) et du fait de l'introduction de plus en plus massive de l'outil contractuel dans la gestion des enveloppes budgétaires.

En effet, il semble cohérent d'emprunter dans le secteur social les mêmes voies de modernisation du service public que dans le champ de la santé, du fait de leurs origines communes.

L'objectif d'une telle modernisation de l'organisation et du fonctionnement des établissements de santé, tend à rendre lisibles les processus de décision et d'action dans le but final d'améliorer la qualité des prestations de soins et le niveau global de santé tout en maîtrisant les coûts et l'allocation des moyens.

Appréhender la complexité des systèmes d'action sociale qui interfèrent les uns dans les autres, se recoupent dans leurs interventions ou laissent des zones vierges, devient aussi un impératif pour les commanditaires et les financeurs de l'action sociale, et par conséquent les services sociaux.

En effet, la multiplicité croissante des problématiques concernées par les prestations sociales entraîne l'inflation des dispositifs et des budgets qui y sont consacrés sans que l'on puisse déterminer avec précision s'ils sont efficaces, ou tout au moins si l'on peut caractériser leurs effets propres.

Les débats qui accompagnent le projet de réforme de la Loi du 30 juin 1975 concernant l'organisation de l'action sociale et médico-sociale semblent d'ailleurs, se calquer sur les logiques de rationalisation et les procédures contractuelles de réorganisation qui s'opèrent déjà à l'hôpital, en prévoyant notamment de créer un Conseil National de l'Evaluation sociale et médico-sociale, sur le mode de l'Agence Nationale d'Accréditation et d'Evaluation en Santé, outil de consécration et de garantie solennelle de l'existence d'une évaluation en la matière.

Cet argument juridique et technique participe à la progression de l'intérêt porté à la notion de l'évaluation chez les gestionnaires de l'action sociale qui entrevoient au travers du dispositif envisagé les enjeux financiers subséquents.

Transparence, modernisation, réorganisation, rationalisation et amélioration de l'action sociale apparaissent désormais indissociables du concept d'évaluation dans les discours ambiants et les réflexions en cours défendus par les décideurs du secteur, du niveau central jusqu'à l'échelon décentralisé d'exercice du service social.

Le ton est donné par le Conseil Supérieur du Travail Social dans son document remis au Ministère de la Solidarité, en 1992, et intitulé : « Mise en oeuvre des projets pédagogiques et évaluation du travail éducatif dans les établissements ».

Ainsi est présenté l'intérêt du recours à des techniques d'évaluation : « en tant que moyen de mieux apprécier la qualité des services rendus et d'améliorer la gestion ».

On ne peut s'empêcher de relever un certain effet incantatoire ou d'exorcisme des peurs liées aux incertitudes, dans le recours omniprésent au concept d'évaluation.

Que cherche-t-on à évaluer?

Quelles sont les intentions, les attentes ou les fantasmes motivant engouements et résistances envers la démarche d'évaluation?

Quelle réalité concrète recouvre ce concept? Quel est son objet?

Existe-t-il une spécificité de la démarche évaluative dans le secteur social?

Afin de cerner le concept d'évaluation et ses implications pratiques, il convient de la situer dans le processus global d'élaboration et d'évolution des actions sociales dispensées par un service public au profit d'une population d'utilisateurs.

L'objectif final et la mission donnée aux institutions sociales tendent à répondre aux besoins sociaux des populations en situation de fragilité ou d'exclusion sociale.

Nous nous intéressons dans le cas particulier de notre propos, aux foyers départementaux de l'enfance et de la famille, chargés d'accueillir, d'héberger et d'orienter les mineurs en danger qui leur sont confiés par le service départemental de l'Aide Sociale à l'Enfance.

La notion de « danger » impalpable, multiforme et changeante constitue une première difficulté pour caractériser les besoins de ces mineurs et pour envisager les solutions, perspectives et prestations à définir en préalable à toute intervention. De plus, le service de prestations sociales ne peut se réduire à un processus de production où l'on est capable à l'issue, observer et distinguer les qualités du produit fini.

Pourtant, l'action sociale, motivée par l'existence de besoins, de carences et d'iniquités vise une transformation de l'état d'existence des êtres, vers une situation meilleure, vers une qualité de vie améliorée. Ainsi, à l'instar des prestations de service du secteur marchand, mais pour des raisons sensiblement différentes, l'action sociale doit s'adapter aux changements de contexte et s'inscrire dans une évolution permanente, une spirale vertueuse d'amélioration de sa qualité.

Or, les constats généralement établis et les jugements de valeur émis portent de prime abord, sur les manifestations criantes et scandaleuses de misère sociale et humaine, d'inégalité dans l'accès aux droits.

Les dysfonctionnements et les lacunes du système social témoignent de deux choses caractéristiques de ce domaine d'activité : les besoins inépuisables de mieux-être social et l'intangibilité de la matière dont l'essence est un idéal.

Les exigences communes de progrès revendiquées par les citoyens et les contribuables à l'encontre de l'action sociale, ne trouvent donc de repères évidents qu'au travers des manifestations de non-qualité des services sociaux.

Même délicate à représenter et incomplètement définie par nature, la qualité d'un service social est un élément moteur de son existence et de sa légitimité.

L'enjeu est d'obtenir la confiance des usagers et de légitimer les moyens employés à l'exercice des missions de l'action sociale.

La « qualité », mot simple, est définie dans le dictionnaire « Larousse » comme un « état caractéristique ». Malgré la généralité de cette définition, la qualité apparaît donc comme une chose observable et évaluable. En effet, les normes ISO (International Standard Organisation) du nom de l'organisme international chargé de mettre au point un ensemble de normes de système qualité pour les entreprises, dans le but de faciliter leurs échanges, précisent que la qualité est : « l'ensemble des caractéristiques d'une entité qui lui confèrent l'aptitude à satisfaire des besoins exprimés ou implicites ». Dans le contexte d'une institution sociale, l'idée de « besoins exprimés ou implicites » peut donner lieu à développements...

Cependant, nous préférons nous appuyer sur la définition plus détaillée et moins univoque de la qualité que nous donne la Revue « Technologie et Santé » dans son numéro spécial consacré au sujet de la qualité à l'hôpital¹: « La qualité est un compromis, un équilibre à trouver entre les attentes des clients, les coûts, les délais, la satisfaction des personnels, l'environnement, les choix stratégiques et les performances de l'établissement ».

Plus concrète, cette définition nous présente les multiples dimensions à considérer lorsque l'on veut s'assurer de la qualité des services et actions d'une institution sociale de service public.

Comment caractériser que ce « compromis » est bien réalisé et dans quelles conditions? conformément à quelles exigences, quelles références?

Nous touchons là l'objectif de notre exposé : doter un établissement social public d'un système d'assurance-qualité.

Si la qualité se conçoit et se met en oeuvre, elle ne prend corps qu'une fois qu'on la démontre et qu'on la garantit publiquement. Ainsi est-il pertinent d'entreprendre une

¹Technologie et Santé, décembre 97, n°spécial 32.

démarche d'évaluation des actions menées au sein d'une institution afin d'en estimer leur qualité et d'en promouvoir globalement l'amélioration

En effet, « l'évaluation peut être présentée comme un processus par lequel on délimite, obtient, fournit des informations utiles, permettant de juger des décisions possibles ». ²

Nous entrevoyons dans cette définition deux dimensions qui participent de la richesse du concept d'évaluation appliqué à l'action : une dimension cognitive dont l'intérêt est souligné dans le décret du 22 janvier 1990, déjà évoqué; et une dimension normative de l'évaluation relevée dans le Rapport Viveret (1989).

Production et circulation de l'information, l'évaluation implique aussi la formation d'un jugement de valeur. Cet aspect suppose qu'existent en amont, des valeurs de référence, base de la mesure et de l'estimation que l'on peut exercer au sujet d'actions effectuées ou envisagées. Ces valeurs de référence peuvent trouver expression dans les objectifs de qualité des services que se fixe et formalise une institution dans l'accomplissement de ses missions. Le directeur et l'ensemble du personnel découvrent par ce biais, la troisième dimension de l'évaluation : instrumentale.

Par conséquent, la démarche d'évaluation consiste aussi à se doter des outils d'élaboration, de formalisation et d'argumentation des options stratégiques de l'établissement, des moyens employés pour les développer et des indicateurs valides pour les mesurer. Cette voie ouvre sur l'instauration d'un véritable système d'assurance-qualité en institution.

Après avoir décliné les composantes de la nature de l'évaluation, il reste à cerner l'objet de l'évaluation et les acteurs concernés par le déroulement de ce processus.

De façon générale, Pierre Gauthier, Directeur de l'Action Sociale, énonce lors du 53ème colloque de l'Association Nationale des Assistants Sociaux portant sur « l'évaluation du travail social et de l'action sociale » ce que ne doit pas être

²MICHELITZ Gérard, « L'évaluation : un moyen d'évolution pour les établissements et services sociaux et médico-sociaux ou la « grande menace » ? », Info Public, mars 1998, n°103, p.7-14

l'évaluation dans ce secteur : « ce n'est pas un outil de contrôle budgétaire, pas un outil d'allocation des ressources, pas un outil de gestion du personnel, pas un outil d'accréditation ». Il s'en suit que l'évaluation menée dans le cadre des établissements sociaux s'entend comme une démarche « a-technocratique » que les professionnels doivent « s'approprier ».

Il revient donc au directeur d'une institution sociale, garant des missions et des actions à conduire dans l'établissement, d'impulser et d'organiser une telle démarche. Le processus d'évaluation de la qualité des actions institutionnelles est par conséquent, indissociable du pilotage, de l'organisation et de la mise en oeuvre de ces actions dont il doit éclairer le sens et mettre en évidence la pertinence au regard des besoins des usagers : utilité, impact, efficacité et efficience.

Le contenu de la démarche d'évaluation consiste à donner un reflet, à révéler tout le processus d'activité d'un établissement, depuis la conception des objectifs, l'élaboration et la mise en oeuvre des pratiques jusqu'à l'utilisation des moyens humains et matériels. La démarche d'évaluation ne devient une dynamique de promotion de la qualité que si elle se fonde sur l'action et vient à son tour, la nourrir de son analyse et des choix qui en découlent. Réflexion menée sur l'action, la démarche d'évaluation semble plus facile à engager lorsqu'il s'agit d'actions nouvellement créées.

Qu'en est-il du fonctionnement parfois tombé dans la routine, des institutions sociales anciennes qui lisent leur légitimité et leur pérennité dans la reconduction annuelle et systématique de leurs moyens?

Comment caractériser une action particulière d'un établissement social alors qu'il s'organise sur un ensemble de « pratiques » éprouvées?

En termes sociologiques empruntés à Max Weber, comment mettre en évidence une « légitimité rationnelle » alors que les institutions sociales et publiques, en l'occurrence, existent sur une logique de « légitimité historique »?

La dimension temporelle, au coeur de la réflexion, apparaît délicate à intégrer dans la démarche d'évaluation.

Ex ante, la méthode d'évaluation se conçoit en même temps que le développement de l'action et constitue surtout un outil de régulation et d'anticipation des effets à produire.

Ex post, la méthode d'évaluation sanctionne un résultat mais ne peut appréhender l'action de façon fine et rigoureuse que s'il existe des référentiels et des procédures lisibles.

Enfin, la démarche d'évaluation concerne tous les acteurs d'une institution, y compris l'usager, qui jouent des rôles à des degrés d'implication et de responsabilité divers.

Dans les systèmes d'intervention de plus en plus complexes, aux paramètres évolutifs, la démarche d'évaluation présente l'intérêt méthodique et juridique de créer et garantir des modèles d'action.

Chaque acteur peut y déceler la délimitation de son champ de compétence et par conséquent, de sa responsabilité. In fine, la logique d'évaluation interroge chacun sur l'éthique de ses pratiques en offrant une base lisible d'argumentations, de réflexions et de créations.

Initier une démarche d'évaluation dans une institution ancienne, vécue comme légitime et pérenne, suppose de reconstruire de façon rationnelle la réalité du système dans son environnement, afin de caractériser le sens des interventions conduites et de fonder les choix stratégiques de leurs évolutions.

Le recours à la démarche d'évaluation des actions et services rendus aux usagers d'un établissement public de l'Aide Sociale à l'Enfance recherche une architecture conceptuelle, documentaire et opérationnelle, afin de créer et de réaliser l'amélioration continue de la qualité de ses services.

Dans une première partie, nous traiterons de l'opportunité d'initier une démarche d'évaluation dans un établissement social public : aspects stratégiques et contextualisation du procédé d'amélioration de la qualité des services.

Nous nous intéresserons dans une seconde partie, aux implications managériales et gestionnaires du procédé d'évaluation en institution.

I. EVALUER POUR EVOLUER :

De l'opportunité d'initier une démarche d'évaluation des interventions dans un établissement social public

Entre « critique mélancolique et auto-satisfaction systématique »³, la démarche d'évaluation suppose préparation, sensibilisation et appropriation de la méthode et des concepts par l'ensemble du personnel d'une institution afin de devenir un outil opérationnel des actions menées auprès des usagers.

Analyses et réflexions conduites au sujet de l'action, l'évaluation se conçoit et s'organise selon une vision prospective dont l'objectif est de caractériser les résultats et les procédures des interventions ciblées au préalable. Le procédé d'évaluation emprunte le même cheminement que la démarche de projet d'actions par objectifs. Il vient la questionner dans ses étapes d'élaboration et de réalisation. Il semble donc opportun d'initier une démarche d'évaluation lorsque existent une volonté politique et une quête institutionnelle de clarification des actions menées.

En effet, l'objectif principal de l'évaluation consiste à doter l'institution d'outils d'aide à la décision. Cet aspect instrumental de l'évaluation communément accepté pour son utilité évidente soulève pourtant résistances et contradictions. La difficulté à exposer par écrit, dans un agencement méthodique les actions menées en institution sociale, procure souvent une apparence d'artificialité et de flou aux projets institutionnels et pédagogiques, pourtant devenus obligatoires dans les institutions médico-sociales (Annexes XXIV) et bases contractuelles des établissements à financements départementaux.

On comprend dès lors, le malaise des travailleurs sociaux et l'opacité maintenue au sujet des méthodes et outils de travail social noyés dans la logique de fonctionnement institutionnel.

³FAVARD DRILLAUD Anne Marie, L'évaluation clinique en action sociale, Paris, ERES, 1991

Il existe pourtant une opportunité pour le directeur, à lancer une démarche d'évaluation en parallèle et en phase avec la construction du projet institutionnel.

Les étapes de l'avènement du procédé d'évaluation sont comparables à celles de l'élaboration d'un projet d'actions, tant dans la méthode suivie qu'au niveau des techniques participatives de management employées.

A. INITIER UNE DEMARCHE D'EVALUATION : UN CHOIX POLITIQUE SOUS-TENDU PAR UNE ANALYSE STRATEGIQUE

Deux écueils surgissent lorsqu'on évoque le lancement d'une démarche d'évaluation. Le premier réside dans le fait de générer une production artificielle d'informations, l'autre dans le fait de parasiter l'action par une production virtuelle de réflexions.

La dimension temporelle ressort comme le facteur déterminant de ces deux problématiques. Prendre le temps d'expliquer, d'explicitier et de contextualiser les enjeux de l'évaluation favorise leur appropriation par les professionnels et tend à diminuer les biais d'une information recueillie de façon trop partielle, choisie pour conforter un résultat visé. Par ailleurs, le directeur doit rester vigilant à l'égard des aspects chronophages d'une démarche d'évaluation trop massive dans son envergure. Reprises, analyses et réflexions sur les pratiques pourraient s'organiser en activités-miroir de l'action, au détriment de cette dernière.

C'est pourquoi le lancement d'une démarche d'évaluation adopte le déroulement mesuré et planifié d'un projet. La phase initiale consiste en un audit de la structure d'où découlent les axes stratégiques d'action et les suggestions tactiques quant aux voies d'accès du procédé d'évaluation.

1. L'instant du bilan : un moment choisi

Nous avons déjà abordé la pression des décideurs politiques en matière d'action sociale, Ministère et collectivités locales, en faveur de l'engagement des institutions

dans une démarche d'évaluation. Cette incitation encore formelle, s'accompagne cependant, d'arguments financiers. Le seul fait de comparer activité et coûts de deux structures dans l'examen d'un arbitrage financier, dans l'allocation préférentielle de moyens, provoque dans les institutions vives réactions, remise en question et construction étayée des requêtes auprès des instances de tutelle financière.

La phase d'élaboration d'un schéma départemental de l'Enfance et de la Famille constitue un temps de sollicitation opportun dans un foyer de l'enfance pour établir le bilan de ses atouts et de ses dysfonctionnements.

Par ailleurs, dans un foyer de l'enfance, les périodes de crise qu'elles soient dues aux sur-effectifs dans certains services, aux phénomènes récurrents de violence, aux arrivées destabilisantes de jeunes en errance ou aux manifestations croissantes de troubles psychiques perturbateurs chez les usagers, nécessitent de prendre la mesure des décalages et inadéquations qui génèrent ces perturbations.

Or, annoncer et lancer une phase de mise à plat du fonctionnement de la structure, d'état des lieux des services et des pratiques ne répond pas directement aux demandes concrètes et matérielles du personnel en moyens supplémentaires qui traversent et traduisent souvent ces périodes de malaise.

Première étape de la logique d'évaluation, la période du bilan se prépare, se justifie dans ses finalités et se situe dans la perspective de l'avènement de changements.

La méthode d'élaboration du diagnostic, en recherchant les atouts et les points faibles de l'institution, vise au-delà à dégager les leviers de changement sur lesquels s'appuyer pour construire une démarche d'évaluation pertinente, outil d'amélioration de la qualité des services. Le diagnostic sert la décision politique du chef d'établissement d'initier un projet d'assurance-qualité des services institutionnels : il éclaire les problématiques à aborder en priorité afin d'envisager les hypothèses des réponses à y apporter, qui seront à leur tour, objets d'évaluation.

Afin d'échapper au biais d'une conjoncture mouvementée qui risquerait de mettre en exergue certains problèmes au détriment d'autres, plus profonds, plus structurels, il convient de suivre une méthode d'enquête et de diagnostic claire⁴.

Le recours à un auditeur extérieur à la structure peut se révéler un gage d'objectivité dans le questionnement et le recueil des données. Un stagiaire de direction, en formation à l'Ecole Nationale de la Santé Publique, peut s'acquitter d'une telle mission et éviter ainsi, une dépense superflue qu'occasionnerait l'appel à un cabinet d'études.

Cependant, le directeur doit être attentif à présenter le travail d'enquête dans ses objectifs et son déroulement afin de susciter la collaboration du personnel et d'asseoir la légitimité de la personne chargée de l'enquête. De plus, il est nécessaire en préalable au diagnostic, d'énoncer les intentions qui le motivent dans le but d'éviter les réticences à l'idée d'un éventuel contrôle, ou les déceptions que nourriraient des attentes illusoires en solutions magiques. En effet, dans l'élaboration des questionnaires, la recherche de données objectives ne doit pas occulter la fonction première du diagnostic qui prépare l'argumentation de choix stratégiques.

L'une des difficultés premières dans la construction d'un diagnostic réside dans le fait de ne disposer d'aucune référence claire, communément admise en tant que telle. Une étape de recherche documentaire s'avère indispensable afin de poser les questions adéquates à comprendre l'organisation, le fonctionnement de la structure et les composantes des pratiques employées. L'existence d'un projet pédagogique, d'une politique départementale explicite et du corpus des normes juridiques du secteur (article 40 du Code de la Famille et de l'Aide Sociale; article 375 du Code Civil pour les foyers de l'enfance), forment le cas échéant, un guide aux questionnements et à la recherche des informations nécessaires.

⁴Nous avons utilisé pour cette phase de diagnostic « in situ », les documents de travail du Groupe de Recherche et d'Intervention pour l'Education Permanente des Professionnels de Santé (GRIEPS), dont les bureaux d'étude sont situés à Lyon et à Paris.

2. **Etat des lieux et états d'âme : le diagnostic est la première étape d'appropriation de la démarche d'évaluation par le personnel**

La conception et le déroulement du diagnostic empruntent les techniques méthodologiques du questionnement inductif et de l'enquête d'opinion utilisées dans les études de sociologie des organisations. Cependant, il ne prendra peut-être pas toutes les précautions préconisées en sciences sociales dans la mesure où même si l'enquêteur est extérieur à la structure, la visée du diagnostic est politique.

D'autre part, l'expérience démontre que l'observateur ne peut rester totalement neutre et agit sur l'objet et les sujets de son observation. Ainsi, convient-il de se fixer des règles de méthode et de planifier cette étude dans le temps, de façon officielle et partagée.

Sont, par conséquent, contextualisées les questions classiques de l'enquête sociologique : Qui? Quoi? Comment? Où? Quand? Combien?

L'objectif du questionnaire, identique pour toutes les personnes interrogées, tend à recueillir les avis en termes d'atouts et de points faibles, pour chacun des items envisagés (cf. Annexe I).

En partant de la mission fondatrice d'un foyer départemental de l'enfance et de la famille : accueil, observation, orientation et suivi de l'enfance en danger, un premier volet de questions concerne le travail accompli auprès des usagers.

Puis, le questionnement peut aborder les outils de travail afin d'essayer de les caractériser dans leurs natures et leurs formes : individuels ou collectifs, écrits ou oraux...

Le recueil d'informations porte ensuite, sur l'organisation en terme d'infrastructure et sur le fonctionnement de l'institution : services concentrés en un même lieu ou éclatés, composition et organisation des équipes et des tâches...

Une attention particulière est portée aux circuits d'information et de communication qu'il convient d'identifier et de suivre.

Le climat social et les attentes individuelles par rapport à la formation permettent de traduire l'état d'esprit et la conscience des personnes interrogées au sujet de leur rôle dans l'institution.

Enfin, une interrogation plus libre sur l'image perçue et l'image donnée de la structure achève de compléter les représentations.

L'enquête permet de comprendre la logique institutionnelle, mais en donnant la parole aux acteurs, elle recueille surtout un ensemble de perceptions et de représentations mentales. Cet aspect de l'étude peut sembler destabilisant et vain lorsqu'on cherche à modéliser l'organisation et le fonctionnement d'une institution, de façon à en construire une vue objective. Cependant, le sujet, l'outil et le matériau du travail social sont essentiellement humains...donc variables.

Dans le cadre de l'enquête que l'on peut raisonnablement mener dans le délai d'un mois pour une institution d'une centaine d'agents, il importe de consulter chaque corps de métier suivant sa représentativité et sa dispersion dans la structure.

Cette étape de diagnostic, objet d'une introduction officielle auprès des cadres intermédiaires (chefs de service), doit se clore aussi de façon formelle par la présentation et la diffusion à l'ensemble de l'institution des conclusions, perspectives et propositions d'actions envisagées. Ceci afin d'ouvrir une phase de débats.

A ce niveau de l'exposé, nous nous permettons de suggérer des compléments intéressants à l'étude que sont les enquêtes menées auprès de l'environnement institutionnel : financeurs, décideurs politiques, partenaires tels que juge pour enfants, service de la protection judiciaire de la jeunesse et associations du secteur.

Soumettre un tel questionnaire aux usagers ou familles d'usagers serait sûrement illustrant des dysfonctionnements les plus criants, si l'entreprise n'était pas aussi délicate à mener eu égard aux problématiques de ces derniers et à leurs rapports, souvent contraints par le placement, avec l'institution. C'est pourquoi, le point de vue des usagers fera l'objet d'un traitement particulier ultérieurement.

Si la fonction du diagnostic est avant tout cognitive en ce qu'il produit de l'information à l'observateur-expert et au directeur, la communication dont il fait l'objet doit générer aussi chez le personnel, des effets de sensibilisation à l'analyse des rôles, usages et fonctions en institution. Nous abondons par cette remarque, dans le sens de la démarche d'évaluation comme démarche apprenante.

En effet, les questions relatives aux usagers entraînent jugements critiques et définitions concrètes du concept de résultat. Aborder l'organisation et le fonctionnement de l'institution touche aux questions d'efficacité et d'efficience puisqu'en découlent des interrogations sur les moyens de l'institution. Et les items relatifs à la formation et à l'image institutionnelle requièrent que les acteurs se projettent dans un ensemble qui dépasse l'échelle de leur rôle personnel et du temps présent.

Gardons-nous pour autant de tout angélisme, car c'est aussi au cours de cette phase que l'on rencontre la réalité des résistances et des zones d'incertitude⁵, voire l'incapacité de certaines personnes à prendre le recul de l'analyse de leurs tâches quotidiennes.

Vue d'ensemble des points forts, des lacunes, des dysfonctionnements et des attentes perceptibles dans l'établissement, le diagnostic donne une analyse globale de l'institution, et propose des hypothèses d'évolution en interprétant les leviers de changement.

⁵Chères à Michel CROZIER

3. Fonder les choix stratégiques d'évolution de l'institution : la marge de manœuvre politique du directeur

L'enquête par questionnaire, l'élaboration d'un organigramme, l'examen des procédures souvent coutumières et l'observation des services lors de temps de travail partagés en leur sein, conduisent la personne chargée du diagnostic à caractériser la nature et le contenu du travail institutionnel.

S'agissant de notre expérience au foyer départemental de l'enfance et de la famille de Montpellier, les conclusions de l'étude corroborent les intuitions qu'une profonde mutation dans la nature-même et les conditions d'exercice de la mission, est amorcée et requiert clarification.

L'impérative nécessité d'englober les relations avec les familles et de situer le travail institutionnel au coeur des échanges sociaux, dans la cité, rendent caduque le fonctionnement en internat, même à dimension communautaire ou familiale.

Deux axes forts d'évolution se dessinent dans les missions du foyer de l'enfance : la spécificité de l'accueil des situations dans l'urgence et l'accompagnement personnalisé des jeunes dans les familles.

En effet, le Foyer de l'enfance constitue à la fois, la première porte d'entrée des jeunes en danger dans les services de l'Aide Sociale à l'Enfance, et un centre de coordination des multiples interventions et prises en charge dont sont jalonnés les parcours de ces jeunes.

« Dernier rempart avant la rue » comme l'ont souligné à diverses reprises les agents interrogés, ce maillon de l'action sociale présente l'ambivalence d'avoir à assumer les fonctions d'accueil et de soutien éducatif dans lesquelles d'autres institutions ont échoué, tout en accomplissant sa mission très technique d'évaluation et d'orientation des jeunes vers les formes de prise en charge appropriées à leurs problématiques (cf. Annexe II).

La dimension temporelle apparaît donc stratégique : accueil et disponibilité des compétences pour répondre aux placements dans l'urgence, mais aussi accompagnement et suivi de l'orientation dans la durée. Véritable levier de changement, un travail sur les rythmes et les durées des placements appellera en conséquence, remise en question et réorganisation des emplois du temps, de la logistique, de la gestion des compétences...

L'individualisation des projets des jeunes préconisée dans la Loi du 30 juin 1975 et renforcée par les politiques de ces vingt dernières années, semble une nécessité évidente. Il s'agit cependant, de l'étayer et de la garantir de façon formelle, dans ses objectifs et dans les modalités de prise en charge qui en découlent.

La situation du foyer de l'enfance, au carrefour des décisions administratives et judiciaires, et confronté aux problématiques de natures variées (socio-économiques, morales, judiciaires, psychiatriques...) implique son ouverture et son inscription dans un réseau de partenaires institutionnels identifiés. Cet état de fait fragilise l'institution qui entrevoit difficilement les limites de son champ de compétences, mais constitue pourtant, une ressource extraordinaire dans l'exploitation d'un potentiel démultiplié de solutions et de services à rendre aux usagers. La lutte contre l'isolement institutionnel est une voie stratégique d'évolution. Les relations avec les partenaires départementaux doivent faire l'objet d'une exploration et d'un recours permanent qu'il convient de structurer de façon lisible.

Enfin, le rôle du foyer auprès de populations en danger de marginalisation voire d'exclusion lui confère une position d'observation privilégiée des phénomènes sociaux. Cet aspect le conduit à connaître et rechercher sans cesse, des formes nouvelles de solutions. La promotion du foyer comme lieu-ressource d'innovation et d'expérimentation en pratiques sociales, semble aussi une activité stratégique à développer. Cette dernière

suppose d'instaurer les moyens d'une traçabilité de l'information et des actions menées, et un travail systématique d'analyse des pratiques.

Tels sont quelques exemples d'axes stratégiques d'évolution découlant de l'analyse contextualisée pratiquée au foyer de Montpellier.

Comment rendre opérationnelles ces propositions?

Quels sont les échelons d'intervention responsables de leur mise en oeuvre? Selon quels procédés?

S'il revient au directeur d'énoncer les grandes orientations politiques de l'institution, leur réalisation fait l'objet de concertations lors de réunions institutionnelles ou de service, afin de hiérarchiser les priorités et de définir les modalités avec les professionnels.

Il nous apparaît judicieux aussi de circonscrire par service, les changements à amorcer afin de décliner localement la démarche de projet et d'évaluation. On peut ainsi, cerner les actions, objets d'évaluation; à savoir : procédures d'admission, objectifs et actions individualisés d'accompagnement, dans le service d'accueil d'urgence, par exemple.

L'idée est la suivante : le travail de clarification, réflexion et formalisation, expérimenté sur ces activités distinctes pourra par la suite, être généralisé sous forme de principes et d'outils, puis être étendu à d'autres services et à d'autres types d'activité. Bien qu'un projet institutionnel ne se résume pas à la somme des projets de service, l'expérimentation et l'appropriation de la logique d'évaluation passent par le terrain, organisé en services. De plus, en interrogeant le service sur son champ de compétences et ses limites, la logique d'évaluation aide au décroisement de son fonctionnement par rapport aux autres services.

Il est également intéressant d'appliquer le procédé d'évaluation aux services nouveaux encore en expérimentation, afin de piloter leur extension tout en corrigeant rapidement les inadéquations et dysfonctionnements constatés.

En communiquant plus clairement et à un niveau global sur les problèmes rencontrés, l'analyse stratégique suscite une dynamique au sein de l'institution. Technique de mise en évidence des opportunités qui existent d'initier une démarche d'amélioration de la qualité, elle tend à générer aussi, les conditions opportunes au lancement d'une démarche-qualité. Cette remarque laisse apparaître l'aspect manipulateur que l'on décèle souvent, à la marge des techniques managériales.

Ce fait reconnu et mis à part, il convient d'organiser les modalités de travail avec le personnel, tant au niveau des instances, des moyens que de la méthode, déployés dans le déroulement de la mise en place d'une démarche d'évaluation sérieuse et crédible.

<p>B. ENTRER DANS UNE LOGIQUE EVALUATIVE : UNE RECONSTRUCTION RATIONNELLE DES ACTIONS CENTREE SUR L'USAGER</p>

L'utilisateur, sujet des interventions de travail social institutionnel, est aussi sujet de l'évaluation de la qualité de ces interventions. Il se comporte comme un révélateur à la fois actif et passif, des actions mises en oeuvre pour répondre à ses problématiques. Ses moyens d'expression prennent de multiples formes que la tâche du travail social consiste à décoder : manifestations comportementales, verbalisation, apathie, passages à l'acte... La particularité du travail social en foyer de l'enfance réside dans la nature de la mission institutionnelle : évaluation et orientation des jeunes placés au foyer.

Une culture et des pratiques d'évaluation animent donc le contenu des actions institutionnelles et la mission des professionnels.

Quels sont les principes et les méthodes de cette évaluation clinique?

Quels sont les indicateurs déterminants recherchés et explicités dans le but de motiver les orientations à venir des jeunes?

L'objet de la démarche d'évaluation lancée dans un service d'un foyer de l'enfance réside dans les procédés développés et les résultats visés afin que la situation de l'utilisateur passe d'un état donné à un état amélioré. L'évaluation clinique des professionnels portant sur la situation des usagers, constitue donc un des objets sur lesquels porte la démarche d'évaluation globale des actions et prestations servies par l'institution.

Que se produit-il entre le temps t0 d'entrée du jeune au foyer, et le temps t1 de sa sortie? L'évaluation n'implique-t-elle pas aussi que l'on se préoccupe du devenir des jeunes dans le temps?

En quoi et jusqu'où le passage d'un jeune au foyer de l'enfance connaîtra-t-il des répercussions sur son parcours social, sa vie?

Ces interrogations confinent aux préoccupations éthiques nécessairement présentes et déterminantes dans la définition de l'action sociale. La démarche d'évaluation a l'ambition de mettre à plat et d'expliquer les phénomènes qui se produisent dans cet espace-temps du placement au foyer que l'on peut se représenter comme une « boîte noire »⁶.

L'agencement des interventions s'organise suivant l'architecture des projets individuels et du projet institutionnel. Il s'agit par conséquent, de définir les composantes opérationnelles de ces projets en mettant en rapport « l'attendu », contenu des projets, et le « fait », actions et pratiques sociales. Initier une démarche d'évaluation de la qualité des services revient à questionner les étapes d'élaboration et de réalisation des projets individuels et du projet institutionnel.

⁶Image empruntée à A.M. FAVARD DRILLAUD, in L'évaluation clinique en action sociale, Paris, Erès, 1991

Proposer à un service de se doter d'un processus d'évaluation signifie que l'on y instille dans la conduite de l'action, une logique causale : identification et interprétation des liens de cause à effet dans la situation des usagers.

Nous touchons à ce niveau de l'exposé, une des limites de la démarche d'évaluation appliquée à un objet contingenté par les rapports humains. En effet, l'évaluation se situe entre deux logiques : celle des intentions et celle des faits. Comme l'exprime le sociologue Alain Tourraine, « le sens de l'action n'est jamais dominé complètement par la conscience de l'action ». Il exprime ainsi, l'idée qu'il existe un ensemble d'effets liés à un non-dit et à un non-su de la part des acteurs sociaux.

On peut tout de même, mettre à jour des données objectives au sujet du déroulement des interventions sociales, dont le recueil et l'exposé permettent d'éclaircir les choix d'action et de les améliorer.

Toute remise en question de la construction des projets individuels passe par une étude approfondie des besoins des usagers du foyer.

1. Un service social pour qui ?

L'étude des caractéristiques de la population accueillie constitue la base de la démarche d'évaluation

L'étape d'évaluation des besoins des usagers emprunte sa méthode à la logique globalisante de la démarche marketing qui consiste à cibler les besoins d'un marché de clients afin de produire le service adéquat, de qualité. C'est avec précaution et réserve que nous nous inspirons de ces méthodes pour conduire le processus d'amélioration de la qualité dans une institution sociale.

En effet, les caractéristiques particulières des usagers-clients d'un foyer ne leur laissent pas la pleine capacité et l'entière autonomie de leurs choix : mineurs, ils révèlent par leurs problématiques de lourdes carences socio-économiques, culturelles voire intellectuelles qui les isolent des rapports sociaux et citoyens.

Par ailleurs, l'équilibre des échanges entre professionnels et usagers n'a rien de comparable avec la loi du marché en raison de la position de puissance publique de l'institution et de la gratuité des prestations. Il n'empêche que l'amélioration du service de prestations sociales prend sa source dans l'analyse des besoins des usagers.

Ce raisonnement d'enquête et de recueil d'informations relatives à la situation des jeunes est similaire au travail quotidien des professionnels socio-éducatifs en foyer de l'enfance. Or, il est frappant de constater à la lecture de leurs « synthèses »⁷ ou durant une réunion de service, le caractère statique et définitif de la formulation de leurs constatations. Par ailleurs, nous notons souvent une confusion entre observations, analyses des données et interprétations. Ou encore, entre besoins relevés chez les usagers et attentes des professionnels.

Une clarification des méthodes du travail d'évaluation socio-éducative semble nécessaire afin de distinguer renseignements objectifs, jugements de valeur, attentes des professionnels... et de mettre en exergue les besoins des jeunes de façon hiérarchisée.

L'occasion d'un rapport annuel d'activité d'un service se prête à la mise en oeuvre de ce travail d'analyse des besoins. Il s'agit de construire la matrice de la démarche d'évaluation : un tableau de bord du suivi de la population accueillie.

En recensant les caractéristiques des usagers, on construit certes, une base de données à disposition des professionnels, mais on exerce surtout un questionnement sur les pratiques. En effet, la façon dont est établie cette grille d'informations suggère les interrogations que l'on se pose sur le sens, l'utilité, la pertinence et l'efficacité des interventions du service.

Dans la logique de la démarche d'évaluation, les informations recueillies et traitées au sujet des besoins des usagers permettent en un premier temps, d'échaffauder les

⁷Document écrit produit par le personnel éducatif et faisant état de l'évaluation du comportement et de l'analyse de la situation des jeunes accueillis au foyer. Ce rapport, obligatoire pour chaque situation à compter d'une certaine durée de placement, parvient à l'attaché territorial de l'Aide Sociale à l'Enfance, responsable de l'orientation et du suivi de la situation des jeunes placés.

réponses adéquates à ces besoins, et à plus long terme, de rendre lisibles les évolutions de ces besoins afin de venir questionner par un effet « feed-back », les actions et les pratiques en cours.

Nous avons élaboré et expérimenté une grille de suivi de la population placée au service d'accueil d'urgence du foyer de l'enfance de Montpellier, en essayant de rassembler les informations de trois années d'activité. Notre objectif était double :

- produire de l'information au sujet des jeunes accueillis afin de dégager et de justifier des grandes tendances d'évolution des besoins (profils),
- instaurer une pratique de suivi régulier des besoins afin d'être en mesure d'anticiper les changements et les réactions qu'ils induisent (veille institutionnelle).

L'analyse et la formulation des besoins des usagers peuvent s'effectuer à partir de renseignements recueillis sur la nature et l'origine, quantifiées en volumes des placements :

- mesures judiciaires (ordonnances de placement provisoire du substitut du procureur de la République, ordonnances de placement provisoire du juge pour enfants), mesures administratives ou accueils provisoires
- services à l'origine du placement
- origines géographiques et lieux de vie préalables aux placements (milieu familial, famille d'accueil, établissement social ou médico-social, établissement des services de la protection judiciaire de la jeunesse...)

La recherche des motifs du placement, la composition par âges et des éléments d'ordre plus personnels tels que la scolarité et l'état de santé physique et psychique, complètent l'analyse des problématiques des usagers.

Dans une étude rétrospective sur plusieurs années d'activité d'un service, il est possible d'analyser les durées de placement et les orientations suivies par les jeunes

accueillis. Ces éléments suscitent des interrogations complémentaires telles que l'existence d'un objectif poursuivi lors de l'admission de l'utilisateur dans le foyer, ou de l'existence éventuelle de tiers digne de confiance. Or, sans base de recueil des données organisée a-priori, il s'avère difficile de poursuivre davantage l'enquête sur un plan qualitatif, par manque de matière.

Mener une enquête rétrospective aide les travailleurs sociaux à prendre conscience des lacunes de leur système d'informations, de l'insuffisance en données et des problèmes relatifs à la conservation de ces données.

Il importe cependant, d'organiser une mémoire vive des informations brassées au sujet des usagers. Ceci à deux fins :

- cerner et sécuriser l'information nécessaire et pertinente à l'élaboration des projets individuels
- mettre en regard cette information avec l'analyse des pratiques et des actions dans le but d'améliorer l'adéquation de l'offre de service aux besoins repérés, en évitant de réitérer ce qui ressort comme erreurs ou dysfonctionnements.

Doter les services du foyer d'un outil standardisé de recueil de données relatives aux usagers tend à diminuer les incohérences, tant décriées par les professionnels, dues au cloisonnement et au manque de communication entre les services à l'origine des placements et les services du foyer. Ce procédé rappelle aussi que l'utilisateur est en premier lieu, la personne la mieux placée pour exposer ses besoins.

Cognitive, la fonction de la démarche d'évaluation illustre aussi à ce niveau, sa nature instrumentale. Elle fonde la construction rationnelle des projets et confère à l'information un caractère ouvert et démocratique en replaçant l'utilisateur et sa parole au cœur de l'action.

2. Un service social comment ?

La démarche d'évaluation réinterroge le processus de construction des projets individuels

Sensibilisés à la « logique client » qui légitime et fonde les moyens engagés dans les interventions, nous pouvons poursuivre avec les professionnels, le travail d'amélioration de la qualité des services en clarifiant le sens donné à l'action, la mission. Cette dernière confère homogénéité et cohérence à l'entité institutionnelle. En défendant un ensemble de valeurs, elle contribue à fédérer les acteurs autour de références communes : promotion de l'intérêt général liée à la notion de service public, continuité et accessibilité des services, protection de l'enfance en danger...

Nous nous intéresserons dans la suite logique de nos développements, aux aspects opérationnels de la conduite de l'action : explicitation et formalisation de la démarche de projet individuel qui tend à favoriser l'épanouissement de l'utilisateur, à améliorer sa situation, dans les conditions personnelles et environnementales qui lui sont propres.

Ce travail d'exploration des processus d'action sociale nous plonge au cœur des actes et compétences développés par les travailleurs sociaux notamment en matière d'observation et d'évaluation clinique. Toute la difficulté est de s'extraire d'une évaluation faite de ressentis ou d'anecdotes pouvant s'avérer certes riche de renseignements, mais manquant considérablement de rigueur.

Certaines méthodes d'évaluation sont connues dans le secteur social et médico-social pour avoir tenté de modéliser le contenu des interventions. Nous en présenterons les principaux traits. Puis, nous essaierons de dégager les principes d'une démarche pragmatique et contextualisée, intermédiaire entre la rigidité des modèles et l'absence de tout repère formalisé.

Les recherches entreprises pour mettre à jour, ordonner, qualifier et quantifier les interventions institutionnelles - en bref les évaluer - les ont abordées sous des aspects différents qui contribuent à enrichir la réflexion en la matière.

La méthode PASS, analyse des programmes pour les systèmes de service, formalisée en 1969 par des chercheurs Danois, propose un outil d'évaluation externe de la qualité des services qui met en exergue la valorisation de la personne et son intégration sociale. Cette méthode fondée sur 50 items, objets de notation et de pondération complexes, sert à examiner l'intensité de la corrélation qui existe entre l'organisation de l'institution dans son environnement et la démarche d'intégration sociale de l'utilisateur perçue de l'extérieur.

Cet aspect quantitatif de l'évaluation vise à permettre une comparaison entre services et structures de même nature. Il peut être établi un jugement sur l'évolution de la structure en l'évaluant périodiquement.

Cependant, nous relevons des limites à cette méthode appliquée aux institutions sociales françaises. L'outil PASS s'intéresse à ce qui est et non au pourquoi, or l'histoire de l'Assistance Publique dans les départements français, modèle encore modes de pensée et organisations particulières. D'autre part, la politique d'action sociale dans notre pays, s'appuie fortement sur les établissements et non sur des programmes. Même si ce dernier concept attire notre attention, l'utiliser en tant que tel dans des entités institutionnelles bouleverserait littéralement les modes de travail des professionnels et conduirait à son rejet. Enfin, conformément aux options ministérielles mentionnées en introduction, la démarche d'évaluation « à la française » se conçoit de façon endogène à l'institution et à partir des professionnels.

Une autre méthode, française, prend en compte les objections relevées et propose actuellement, à grand renfort de publicité⁸, un outil d'évaluation des modes d'action en institution, des effets et des coûts. Elle est présentée par son concepteur, Jean Marc Dutrénit, avec son logiciel « en pack », « Accompagnement plus ». Certains établissements sociaux l'expérimentent en l'intégrant dans leurs procédés d'intervention⁹.

La méthode repose sur le postulat que le phénomène de réciprocité régule les rapports sociaux. Ainsi, le travail social a pour objectif d'ajuster ces manifestations

⁸Nous avons assisté à la présentation de cette méthode par son concepteur et promoteur, en juillet 1998, au Conseil Général de l'Hérault, devant un auditoire composé de responsables de l'Aide Sociale à l'Enfance.

⁹Tel le centre d'hébergement et de réinsertion sociale de Larroque d'Anthéron que nous avons visité.

de réciprocité chez les usagers des institutions qui ne seraient pas dans « l'équivalence » de ces liens. Il accroît leur « compétence sociale ».

L'intérêt de cette méthode réside surtout dans le fait de fabriquer avec les professionnels d'une institution, et la participation des usagers, les indicateurs qui caractérisent cette compétence sociale. La matrice de la méthode consiste à concevoir ces indicateurs dans sept domaines repérés de la vie quotidienne

(ex: gestion de l'hygiène et de la santé, du budget, de la formation, de l'emploi...) et de les analyser au travers de six facteurs (ex: motivation, anticipation, maîtrise de l'espace, image de soi...).

Appliqué à la situation d'un usager de l'institution, ce « descripteur de compétence sociale » caractérise et quantifie au moyen d'un codage, les contributions de la personne aux rapports sociaux et les rétributions dont elle est l'objet de la part de son entourage¹⁰.

Standardisée, la procédure d'évaluation porte directement sur le sujet de l'intervention sociale et permet de suivre son évolution dans l'acquisition de plus de compétence sociale dans le temps, entre le moment d'entrée et celui de sortie, par exemple. A l'aide d'un système de codage et de scores obtenus, on peut estimer et comparer les résultats, entre les usagers et entre les institutions.

L'intérêt que nous trouvons dans le principe-même de cet outil est d'envisager chaque situation sous ses aspects certes problématiques, mais aussi ses atouts à consolider.

Une démarche d'un genre identique, avec des descripteurs adaptés, est proposée pour évaluer les procédés des actions prescrites afin d'améliorer la compétence sociale des usagers.

Simple à comprendre, cette méthode semble entraîner dans les structures qui la mettent en oeuvre, une véritable « usine à gaz » dont l'opportunité reste à démontrer en l'état peu formel des exigences politiques en matière d'évaluation.

¹⁰Pour des développements approfondis sur la méthode, consulter l'ouvrage de J.M. DUTRENIT, La compétence sociale, L'harmattan, 1997.

Compulser l'ensemble des recherches en cours sur le sujet aide le décideur à envisager la pluralité de la nature et des objectifs de l'action sociale à prendre en compte dans l'optique de la qualité. Cependant, l'application des modèles et standards à la réalité du terrain, leur traduction en modes opératoires, engendrerait une véritable révolution du système d'action sociale.

A l'échelle du gestionnaire d'une institution et de ses responsabilités, notamment dans la gestion des ressources humaines, la démarche d'évaluation se construit à partir de l'existant dans le but de l'améliorer.

S'agissant de l'élaboration et de la réalisation des projets individuels, le processus d'évaluation consiste à créer les garanties d'existence d'objectifs individuels adaptés aux besoins des usagers et réalisables avec lui. Formalisés dans un contrat établi entre l'usager et les professionnels, ces objectifs doivent être réexaminés au cours de la durée du placement afin d'en mesurer les résultats et éventuellement, de les corriger.

La démarche d'évaluation vise aussi à anticiper et énoncer avec clarté, les moyens nécessaires à la réalisation de ces objectifs afin d'en mesurer l'utilité, l'efficacité ou de les modifier.

Actions d'accompagnement, démarches d'intégration sociale, contacts et relations développés avec l'environnement... font l'objet d'un accord, sorte de protocole conclu entre les travailleurs sociaux et l'usager, dont on vérifiera à échéance la validité, tant au niveau des engagements réciproques que de la pertinence.

Garant des projets individuels, le directeur doit être en mesure d'en assurer la traçabilité par des étapes repérées au cours de la durée du placement : formulation

écrite des projets - bilans intermédiaires et entretiens individuels des professionnels avec l'utilisateur - synthèse d'orientation.

Ainsi, la « gestion du quotidien » qui résume sommairement la vie institutionnelle selon les équipes socio-éducatives, se compose effectivement de phases structurées d'après les besoins et l'évolution de la situation des usagers.

Dans un fonctionnement global de service, on distingue dès lors, les trajectoires dessinées par chaque jeune.

Comment concilier logiques individuelles des usagers, logique structurelle du service et stratégies des acteurs en institution?

3. Quelle qualité de service ?

Globaliser et garantir les pratiques mises à jour par les questionnements de la démarche d'évaluation

La reconstruction quotidienne du sens est peut-être la première mission du directeur. Elle est d'autant plus indispensable qu'elle n'est jamais naturelle dans un univers non concurrentiel.

Comment éviter l'inclination confortable de la chronicisation? Comment éviter de privilégier la logique institutionnelle centrée sur les moyens, qui se détourne des fins?

La qualité est d'abord une aptitude à explorer « tous les champs du possible » avant de décider¹¹. « Penser la qualité c'est d'abord concevoir que chaque acte est rempli de possibles entre lesquels il faut choisir »¹².

Cette idée trouve à s'appliquer à chaque échelon d'intervention, de compétence et de responsabilité.

¹¹Jean Marie MIRAMON, Manager le changement dans l'action sociale, Rennes, Editions ENSP, 1996.

¹²Idem

On peut donc entreprendre au sein d'un service, la recherche et l'analyse des activités-clé afin d'en examiner leur pertinence, leur caractère approprié, au regard des objectifs poursuivis et des effets obtenus sur la situation des usagers.

Chemin faisant, on requestionne et nourrit de propositions le projet de service, guide et reflet de son fonctionnement.

L'analyse adoptant un regard critique, on cherche en premier lieu à caractériser les dysfonctionnements, les éléments de non-qualité.

Notre expérience dans le service d'accueil d'urgence du foyer de Montpellier, a consisté en la matière, à signaler les inadéquations entre certains besoins de la population mis à jour et les actes et pratiques développés pour y répondre.

Tenter de découper de façon analytique les actes de travail social recèle une part d'arbitraire tant l'aspect subjectif des relations humaines intervient dans la qualification-même de ces actes. Cependant, nous avons essayé de reconstruire ainsi, de façon schématique et thématique, le contenu du fonctionnement de ce service.

S'agissant des rapports établis entre le personnel socio-éducatif et les usagers, les deux « profils »¹³ de population mis en évidence par l'enquête menée sur trois années consécutives appellent une interrogation : comment développer des actions spécifiques à ces deux types de population, et assurer leur cohabitation au sein du même service?

En effet, 70% des jeunes accueillis, la plupart du temps en fugue, sans papier ni domicile connu, ne font qu'un bref séjour au foyer (4 journées en moyenne). Et 12% des accueils représentent la moitié de l'activité du service en nombre de journées, avec une durée moyenne de placement de 3 mois.

¹³Nous appelons « profil » un ensemble de caractéristiques et besoins communs à un groupe d'individus assez conséquent pour être représentatif .

Il s'avère en fait, qu'une grande partie des jeunes placés au foyer en urgence ne font l'objet d'aucune prise en charge spécifique et que l'on n'envisage de construire un projet individuel qu'à partir du moment où le jeune « s'installe » au foyer¹⁴.

La brièveté des séjours s'explique en grande partie, par l'absence de suite donnée à l'ordonnance de placement provisoire de 8 jours qui limite la durée du placement. Par ailleurs, plus du tiers des jeunes accueillis par ce service en repartent en fugue et poursuivent ainsi, leur errance.

L'analyse de ces données conduit à s'interroger au sujet de l'impact du séjour de ces jeunes sur la suite donnée à la mesure de protection dont ils ont fait l'objet en étant placés.

Quel est le contenu des entretiens d'admission de ces jeunes? Quels renseignements a-t-on collecté au sujet de leur situation, de leur problématique, du motif de leur placement?

L'égalité devant le service n'implique-t-elle pas d'assurer des procédures d'admission identiques pour chaque usager?

Concernant encore les rapports lisibles entre usagers et professionnels, il est intéressant de distinguer les phases d'entretien individuel des actions collectives.

Comment appréhender les problématiques individuelles et gérer la dynamique de groupe lorsque le service de 8 places est plein voire en sur-effectif?

La disponibilité des professionnels, leurs modalités de gestion des accompagnements individuels et l'organisation d'activités communes font-elles l'objet d'un emploi du temps déterminé? Requièrent-elles des compétences particulières?

L'organisation du service et la répartition des tâches doivent être explicitées et rendues lisibles pour les usagers afin qu'ils repèrent dans ce lieu nouveau, qui fait quoi, comment et pourquoi. L'élaboration et l'explication aux usagers d'un règlement intérieur font partie intégrante de la prise en charge. Cet élément de la vie

¹⁴Éléments recueillis lors d'entretiens avec le personnel du service d'accueil d'urgence du foyer de l'enfance de Montpellier, et d'après les observations faites à propos du suivi des situations individuelles.

institutionnelle, support du fonctionnement du service, peut être un moyen d'expression et de communication entre professionnels et usagers, en clair, un outil de travail social formalisé.

Le temps et les rythmes du placement en institution constituent une thématique propre à l'analyse des pratiques. On peut distinguer le déroulement du temps quotidien et sa structuration chez le jeune accueilli (moments des repas, moments de soins et d'hygiène, activités, sommeil...) ainsi que le découpage en périodes, de la durée globale de son placement (évaluation, élaboration et réalisation de son projet, orientation). Le temps connaît un séquençage d'une autre nature pour le personnel dans le service (observations, évaluations, concertations, actions...). Enfin, la logique de fonctionnement continu du service impose aussi ses exigences par rapport à la dimension temporelle (gestion des emplois du temps, roulements de personnels, journées et nuits).

Ces découpages et définitions des durées requièrent des repères formalisés tels que les plannings, les délais anticipés de séjour, les échéances de projet...

Cette dimension de l'activité est une composante majeure de l'évaluation de la qualité. Elle révèle des manifestations flagrantes de non-qualité. Ex : durée excessive de placement conduisant le jeune à des incertitudes, au malaise voire à des passages à l'acte; rythmes de présence inadéquats du personnel eu égard aux nécessités du service et entraînant parfois des situations à risque pour la sécurité des personnes; temps d'oisiveté totale et prolongée des jeunes; etc...

Les moyens mis en œuvre dans l'activité globale du service font aussi l'objet du questionnement d'évaluation. Les moyens humains répondent-ils en quantité et en qualification aux objectifs fixés dans les projets individuels et dans le projet de service? La logistique et l'intendance suivent-elles les nécessités du service?

Il convient de recenser et d'examiner les outils de planification de l'utilisation de ces moyens afin de rendre évidente la nécessité d'anticiper sur leur mise en œuvre et d'évaluer à terme leur adéquation. L'enquête de population révèle une prépondérance d'adolescents (15-17 ans) parmi les jeunes accueillis au service

d'accueil d'urgence. Quelle sensibilisation, quelle préparation animent les professionnels par rapport aux problématiques liées à cette tranche d'âge?

Les relations avec les familles se multiplient. Quels facteurs de mobilité prévoient-on d'utiliser?

Enfin, le travail social s'exerce individuellement et en équipe. Assigne-t-on des objectifs distincts à ces deux types de tâche? S'agissant du travail collectif en réunions, le nombre inflationniste de celles-ci apparaît tel un leit-motiv dans les remarques des professionnels.

Il ne s'agit pas tant de remettre en cause ces mises au point et ces temps de coordination nécessaires à l'harmonisation des pratiques que de les structurer dans leur déroulement et de veiller à ce qu'elles poursuivent rigoureusement leurs objectifs originels.

Par ailleurs, si des relais évidents existent en interne au service, les relations avec les partenaires extérieurs recèlent de grandes ressources en informations et initiatives conjointes. Le travail social est par essence, un travail de lien et de réseau.

Or, bien souvent, le développement de ces rapports avec les partenaires reste contingenté par l'existence de relations personnelles ou d'affinités entre les acteurs. La densité et l'extension des réseaux de professionnels gagneraient à ce qu'ils soient clarifiés, communiqués et structurés autour des grandes problématiques qui animent le secteur : soutien parental, prévention de la maltraitance, suivi des difficultés psychologiques...

Les thématiques abordées supra proposent un éclairage qui n'a pas la prétention d'être exhaustif sur le sujet des actes et pratiques mis à jour dans le cadre d'un service particulier du foyer de l'enfance de Montpellier. Néanmoins, le propos se veut illustrant de la vision globale et analytique que requiert une démarche d'évaluation pour caractériser des activités-clé et leur agencement adéquat à produire le travail social dont ont besoin les usagers du service.

Telle que nous la concevons et que nous tentons de l'exposer, la démarche d'évaluation se déroule de façon concomitante à l'action sur laquelle elle repose.

L'opportunité d'initier son appropriation par les professionnels s'avère certes, conjoncturelle au constat des nombreux dysfonctionnements dont pâtissent finalement les usagers, et dont on a peine à mesurer l'impact.

Plus généralement, l'opportunité d'entrer dans cette logique est évidente afin de promouvoir objectivement la qualité des prestations servies. Il s'agit d'adopter une posture de questionnements et d'apprentissage continue en vue de l'adaptation constante et rapide des prestations aux besoins et demandes de chaque usager.

Le partage et l'exploitation de l'information, la construction d'objectifs, l'organisation subséquente des moyens, la validation des résultats constituent l'architecture de la démarche d'évaluation appliquée à l'action.

Initier une démarche d'évaluation comprend aussi de se doter des outils de pilotage et d'analyse du processus d'action : représentations de la réalité institutionnelle au moyen de systèmes, constructions de modèles et créations de standards consensuelles.

• • •

Promotion de la qualité des interventions en institution sociale, la démarche d'évaluation s'intègre au cœur des pratiques-mêmes des professionnels. Il est du ressort du directeur, dans ses compétences managériales, d'introduire cet outil de travail auprès des acteurs de terrain afin de l'exploiter comme instrument d'aide à la décision, de rationalisation de l'action et de légitimité de l'institution.

L'avènement d'une telle logique, remettant en cause les pratiques et recherchant sans cesse de nouvelles perspectives, se fonde sur des valeurs et des objectifs qu'il est indispensable de traduire en termes opérationnels. La mise à jour et la création par les professionnels des standards propres à l'institution transcrivent formellement ses principes, objectifs et processus en référentiels d'actions.

In fine, les jugements de valeur émis et les choix décidés se fondent sur l'évaluation des services au regard de ces référentiels de qualité.

II. EVALUER POUR VALORISER:

De la nécessité d'instaurer des modes opératoires pertinents pour contextualiser la démarche d'évaluation et d'amélioration de la qualité

« La qualité n'est pas une destination mais un voyage... »¹⁵.

Derrière cette formule idéalisée et imagée, nous nous rendons compte que la qualité des services est un construit à dimension collective dans une institution. Dans ce même ordre d'idée, la démarche d'évaluation, censée préparer les conditions des adaptations meilleures aux besoins des usagers, nous propose un itinéraire à suivre.

Cependant, tout changement provoque chez les personnels des réactions et des manifestations de résistance voire de refus, qu'il ne faut pas nier. Les situations habituelles génèrent une « zone de confort » qui se déplace vers une « zone inconnue »¹⁶ en traversant les étapes de questionnements amenées par la démarche d'évaluation. Les premières craintes émises de façon individuelle puis en groupe, tiennent aux conditions de travail, au maintien de l'emploi et de l'outil de travail dans des formes communément admises.

Le changement envisagé sur la structure touche essentiellement les méthodes de travail, les modes de relation formelles entre les personnes et les fonctions. Dans le cadre de notre expérience, ce type d'évolution concerne entre autres, l'intégration du

¹⁵BAPTISTE René, Le social mérite mieux!, Editions des Deux Continents, Collection du Sextant.

¹⁶MIRAMON Jean Marie, Manager le changement, Rennes, Editions ENSP, 1996.

réseau des partenaires extérieurs dans le fonctionnement du service d'accueil d'urgence ou encore, les modifications organisationnelles nécessitées par l'accueil de deux profils de population aux besoins différents.

On distingue aussi, le changement sur la technologie qui modifie surtout le savoir et le savoir-faire des agents. Concernant la situation du service d'accueil d'urgence du foyer de Montpellier, l'amélioration de la qualité des prestations passe ici, par un travail d'analyse, de conception et de formalisation des observations cliniques effectuées et des projets individuels élaborés.

Le travail avec les familles quant à lui, fait intervenir un changement qui emprunte aux deux aspects, structuel et technologique.

Sensibilisés par les phases préparatoires au lancement de la démarche d'évaluation (diagnostic, exposé des finalités, intervention d'un auditeur...), les professionnels sont appelés à une participation directe à la conception de leurs nouvelles orientations de travail et des outils qui en découlent. Sur une architecture de pensée donnée, il convient pour eux, de créer les matériaux et les agencements adéquats : les modalités opératoires (référentiels, procédures, protocoles...).

L'impulsion du directeur, ses communications unilatérales, ne suffisent pas à cette entreprise. Elles doivent être accompagnées d'une organisation propre, des moyens consacrés à la mise en place d'une démarche d'évaluation, et d'une forte émulation de la part du personnel. « Il faut avoir le plus grand nombre de complices possible »¹⁷.

Le management des ressources humaines, même en institution publique animée d'une mission de service social, s'avère un axe stratégique de la politique institutionnelle et une fonction majeure du directeur.

¹⁷LAFORCADE Michel, « Le directeur à l'épreuve de la qualité », Le Nouveau Mascaret, 4ème trim.1998, n°54.

A. RENDRE LA DEMARCHE D'EVALUATION PARTICIPATIVE ET GLOBALISANTE

La valorisation attendue dans le lancement d'une démarche d'évaluation s'entend dans le fait de situer les interventions sociales dans un système de valeurs, et aussi, en mettant en valeur, c'est à dire en évidence, les rôles et fonctions de chacun.

Nous choisissons, dans la logique du processus d'évaluation, de promouvoir la participation du personnel à l'élaboration et au suivi de cette démarche. C'est une des valeurs à défendre au niveau de la direction dans son mode de gestion des ressources humaines.

La participation des agents ne se décrétant pas, nous sommes conscients que les effets mobilisateurs attendus d'une pratique de la communication ne suffisent pas, surtout lorsque celle-ci s'exerce de façon unilatérale et descendante.

Ainsi, semble-t-il incontournable dans la fonction de direction, de proposer des modes d'organisation au personnel et d'établir une bonne circulation de l'information afin d'améliorer la lisibilité des situations, indispensable à tout choix.

1. Négocier et structurer les engagements des agents dans la démarche d'évaluation

L'option d'initier d'abord la démarche d'évaluation au sein d'un service se justifie par l'aspect expérimental de la chose à l'égard duquel il convient de prendre quelques précautions en circonscrivant son envergure et l'ambition managériale qui l'anime. En contre-partie, il est nécessaire de prévoir les canaux qu'empruntera cette expérience pour s'étendre à toute l'institution, en prenant garde de maintenir un climat social d'équité entre services.

Quel cadre de travail instaurer pour quel niveau de compétence lorsqu'il s'agit de créer les référentiels d'une institution?

Décision politique, le lancement d'une démarche d'évaluation doit être annoncé et argumenté par le directeur au niveau des cadres intermédiaires de l'institution, et faire l'objet d'une communication globale au sein de l'établissement. Les intentions finales de la démarche (amélioration de la qualité, transparence et légitimité de l'institution) doivent être explicites dès le lancement de la phase de diagnostic.

Le choix d'un service en particulier donne lieu à débats avec le personnel d'encadrement, chefs de service et cadres, dont les avis pluridisciplinaires enrichissent la discussion. Le soutien du personnel d'encadrement nous semble indispensable à recueillir tant sa position intermédiaire entre la direction et les agents se trouve à la charnière des circuits d'information et des relais hiérarchiques.

Afin de valider complètement et formellement cette orientation institutionnelle, il est souhaitable que le lancement d'une démarche d'évaluation fasse l'objet d'une présentation devant les instances politique et technique de l'institution : conseil d'administration, ou commission de surveillance, comité technique paritaire, lieu d'expression des forces syndicales présentes dans l'établissement.

Ces différentes présentations, animées par le directeur, développent le projet d'amélioration de la qualité en l'accompagnant d'un plan d'actions, et d'échéances (cf. Annexe III). Ainsi, se voient soumises aux débats et au consensus, les propositions du directeur en matière d'organisation de la démarche d'évaluation et en terme de moyens spécifiques.

Méthodologiquement, le travail d'analyse, de clarification et de proposition d'actions s'élabore au sein d'instances propres à la démarche et aux niveaux de responsabilité des acteurs concernés.

Les axes prioritaires sont dégagés en comité de pilotage, et le travail sur les modalités opérationnelles se conçoit en commissions de travail, selon les préceptes du management participatif par objectifs.

Si le choix des membres du comité de pilotage ressort en quasi totalité du jugement du directeur, la composition des commissions de travail reste au maximum, à l'initiative des agents.

En effet, le comité de pilotage s'entend comme une instance pluridisciplinaire où siègent des personnes-ressources eu égard à l'opération menée. Leur choix s'avère néanmoins délicat puisque proposition est faite de siéger en ce lieu, à des professionnels de l'institution et extérieurs à elle, du fait des dispositions pressenties chez eux pour le sujet.

Le directeur ne doit pas sous-estimer l'aspect politique d'une telle instance qui doit refléter par sa composition, la nature des principaux enjeux de sa légitimité. Il semble dès lors, tactique de rassembler autour du projet d'amélioration de la qualité des services d'un foyer de l'enfance et avec le directeur, le chef du service concerné et un autre chef de service, le responsable des services départementaux de l'Aide Sociale à l'Enfance, un ou plusieurs attachés territoriaux de ces mêmes services, un représentant des magistrats, un élu du Conseil Général membre du conseil d'administration, un représentant du service éducatif auprès du tribunal et une personne qualifiée, enseignant ou chercheur en sciences sociales.

Classiquement et par expérience¹⁸, il est convenu que cette instance décisionnelle ne comporte pas plus d'une dizaine de membres pour être fonctionnelle.

Un des premiers ouvrages de ce groupe de réflexion consiste à se doter de principes de fonctionnement ayant trait aux objectifs poursuivis, à la fréquence des assemblées, aux délibérations, à leur communication... Ces principes rendus formels peuvent faire l'objet d'une charte de fonctionnement.

Chargé de dégager et d'explicitier les orientations institutionnelles nouvelles découlant de la mise en oeuvre de la démarche d'évaluation, le comité de pilotage énonce les thèmes de réflexion proposés aux commissions de travail. Ces thèmes sont le fruit de débats et de discussions consécutifs au diagnostic mené et aux hypothèses de réflexions et d'actions prioritaires émises par l'auditeur.

Afin que les sujets de travaux présentés, tels le projet individuel, la promotion du partenariat extérieur au service, le travail avec les familles,... suscitent intérêt, motivation et adhésion, il convient de leur donner une communication et une

¹⁸Comme il nous l'a été précisé lors du module de formation continue, « L'évaluation des politiques sociales », organisé par l'ENSP, sous la responsabilité de Michel LEGROS, en avril 1999.

diffusion formelles, auprès des agents du service et des représentants du personnel. Ce peut être l'occasion d'un écrit, note de service ou insertion dans le journal interne, et d'une présentation par la personne chargée de l'audit, fortement légitimée par le comité de pilotage.

La position du chef du service concerné, interface entre le comité de pilotage et les agents du service, s'avère d'une importance capitale dans la circulation de l'information et dans la motivation du personnel à poser candidature. Il est intéressant aussi, de recueillir les avis voire les candidatures d'agents d'autres services, afin d'ouvrir le champ des perspectives et de faciliter l'instauration à venir d'une telle démarche au reste de l'institution.

Là encore, une fois ces commissions de travail composées à partir des thèmes appropriés, il leur échoit de se doter de règles de fonctionnement formelles. Un point important consiste à choisir au sein de ces groupes de travail, la personne chargée de mettre en forme les travaux et de les communiquer au comité de pilotage. Nous mettons en exergue à ce sujet, la valorisation des réflexions et productions écrites entraînées par la démarche d'évaluation.

Nous pensons qu'il est intéressant d'envisager que la personne extérieure au service, faisant office d'auditeur-conseiller, assure un soutien méthodologique et un suivi de l'ensemble des travaux.

Enfin, l'organisation d'un tel cadre de travail ne saurait être complète sans envisager les modalités d'expression des usagers sur les sujets choisis, afin d'améliorer les prestations qui leur sont servies. On peut imaginer et mettre à l'épreuve plusieurs procédés pour recueillir leurs avis : organisation au sein des services de temps d'expression collectifs, lors de soirées par exemple; recueil individualisé des opinions par le biais de questionnaires soumis en entretien; mise en place d'une « boîte à idées ou suggestions »...

Les compétences requises pour ce faire, sont clairement socio-éducatives et impliquent d'adopter à l'égard des jeunes une attitude de médiation des questions posées, dans le but d'optimiser l'aspect participatif de la démarche.

Rendre opérationnelle la participation aux différents niveaux de conception et de mise en oeuvre de la démarche d'évaluation suppose de porter une attention particulière aux canaux de communication et d'information utilisés. Ainsi, les réunions de chaque instance de travail sont fixées suivant un échéancier et des objectifs explicites. Chacune donne lieu à un compte-rendu diffusé aux autres groupes et au comité de pilotage.

L'animation de ces réunions est déterminante tout autant que les relais établis entre les différents groupes de travail afin que le processus d'élaboration des référentiels se déroule de façon coordonnée. Ce peut être le rôle de la personne extérieure à l'institution qui, chargée du diagnostic et du soutien méthodologique, servira de référente à l'ensemble de la démarche au moins pour le temps de son expérimentation dans un service.

Toute cette infrastructure, si légère qu'elle soit conçue, nécessite que soient alloués les moyens de son fonctionnement sous peine de se révéler une coquille vide, oripeau d'un management essentiellement manipulateur.

2. Procurer au dispositif les moyens d'assurer la participation des agents à la mise en place de la démarche d'évaluation

La motivation à être acteur du changement peut rapidement s'essouffler devant la nouvelle charge de travail que représente le lancement du processus d'analyse et de formalisation dans une démarche qualité. L'organisation des ressources humaines conçue, suscitée et valorisée, révèle rapidement ses besoins pour fonctionner.

Les professionnels engagés dans les commissions de réflexion mettent en évidence voire en concurrence, les activités quotidiennes « classiques » avec les usagers et les activités nouvelles, chronophages, d'élaboration des référentiels à ces actions.

Il revient au directeur d'anticiper ce probable effet de miroir entre action et réflexion afin de ne pas léser l'une ni mettre en échec l'avènement de l'autre.

Les principaux besoins que l'on peut prévoir dès le lancement d'une telle opération, s'expriment d'une part, en temps de travail supplémentaire donc en moyens humains, et d'autre part, en compétences nouvelles qui tiennent à la nature du travail de clarification et d'analyse des pratiques.

Dans le cadre de notre expérience, et à titre d'exemple, où nous ciblons le service d'accueil d'urgence du foyer de l'enfance de Montpellier, les moyens humains mobilisables comprennent 8,8 équivalents temps plein (ETP) dont 5 ETP en personnels éducatifs et 3,8 ETP d'agents des services hospitaliers faisant office de maîtresse de maison et de veilleurs de nuit. Rajoutons à ces données le temps de travail du chef de service, responsable d'autres services éducatifs de l'institution. Le service ayant une capacité d'accueil de 8 places jour et nuit, nous obtenons un ratio d'encadrement des jeunes supérieur à 1, confortable en comparaison au secteur médico-social qui prend en charge des personnes dépourvues de leur autonomie.

Cependant, nous constatons que l'activité du service dépasse les 100% du taux d'activité sur une année, et que les tensions liées notamment à l'inadaptation du service à l'accueil de deux profils différents de population conduisent à des plaintes et menaces d'arrêt-maladie et troublent le climat social. Afin de garantir les conditions du décollage de la démarche d'évaluation, une contribution en moyens humains semble un effort institutionnel opportun.

Si trois commissions de travail se constituent, sur une base de trois personnes dans chacune et sur le rythme d'une réunion de deux heures par semaine, il est nécessaire de remplacer en temps de travail 18 heures par semaine. De plus, une personne par commission, chargée de la mise en forme des comptes-rendus, peut se voir allouer à cette fin, deux heures de travail par semaine.

Ainsi, le dispositif requiert environ 24 heures de travail par semaine. Le directeur peut proposer un remplaçant à mi-temps dans le service pendant la période d'élaboration des référentiels.

Il est judicieux de renforcer aussi la présence du chef de service auprès des agents du service d'accueil d'urgence.

Un tel travail accompagné de ce dispositif doit être planifié dans la durée. Nous proposons le maintien de ces conditions et de ces rythmes pendant un délai de quatre mois à l'issue duquel le comité de pilotage prendra les décisions adaptées au vu de l'avancement des travaux.

Cette première estimation en moyens humains fait l'objet de propositions et de négociations avec les agents tant au niveau des seuils arrêtés que des modalités concrètes de mise en oeuvre.

Il est de la responsabilité du directeur d'inclure cette marge de manoeuvre prévisionnelle dans la préparation du budget de l'année de réalisation.

S'agissant des besoins en compétences nouvelles, les anticipations sont plus délicates à échaffauder. S'il est clair qu'une telle démarche requiert soutien méthodologique et animation, la nature des autres adaptations à ces nouvelles activités apparaît au cours de leurs développements. La personne extérieure à la structure et chargée du suivi de la démarche, aide à préciser ces besoins émergents.

Ainsi, notre expérience a révélé que les agents rencontraient des difficultés à adopter une posture d'analyse de leurs propres pratiques et à décrire le contenu de leurs actes. Le questionnement proposé par un regard extérieur au service et l'utilisation de techniques telles que le « brain-storming »¹⁹, aide les professionnels à diversifier l'éclairage qu'ils peuvent porter sur leur « quotidien ».

Il est cependant, nécessaire de mettre à jour les demandes en formation à l'écrit et d'approfondir leurs connaissances sur les problématiques rencontrées chez les usagers.

Le regard critique naissant de la confrontation d'expériences, il est intéressant de stimuler leur curiosité, leur mobilité et d'ouvrir leurs perceptions à ce qui se fait ailleurs, dans d'autres institutions sociales (visites d'établissements, colloques...).

¹⁹Signifie littéralement « remue-méninges »: technique d'expression collective libre, sur un sujet donné, qui donne lieu à synthèse et mise en forme ordonnée par l'animateur de la réunion.

Quelle sont la culture et les valeurs défendues par l'institution? Sur quoi repose l'identité de l'équipe? Quelles définitions peut-on donner de l'amélioration des situations individuelles, dans le contexte socio-économique actuel et au vu des évolutions de la famille? Dans quel environnement politico-réglementaire s'inscrivent les missions d'un foyer de l'enfance?...

L'objectif d'un tel questionnement est l'avènement de l'établissement comme lieu de production - et pas seulement de consommation - d'informations, de connaissances, d'innovations et de compétences à relier et à partager.

L'enjeu qui s'impose au directeur est pluriel : comment favoriser l'apparition et le développement de ces compétences? Comment les reconnaître? Comment les mettre en situation d'échange et de partage? En bref, comment promouvoir une organisation créatrice et apprenante?

Il convient par conséquent, de donner au dispositif les moyens de cet enrichissement afin qu'il intègre dans la démarche-qualité cette dynamique pédagogique.

Un budget de formation propre à l'opération et prioritaire dans le plan de formation, peut être négocié avec les différentes commissions de travail. Il semble intéressant de créer aussi, une ligne budgétaire consacrée aux travaux de recherche.

Son utilisation serait soumise à des conditions très claires quant à la restitution de ces travaux au reste de l'institution. On entrevoit à ce propos, les possibilités d'ouverture et d'apprentissage infinies que génèreraient l'instauration, le développement et la maîtrise d'un système d'information et de communication lié à un réseau informatisé (intranet, ou internet)...

Ces développements nous conduisent au constat que tout nouveau projet de travail soutenu par une organisation s'avère rapidement « budgétivore ». En ces temps de rationalisation budgétaire, il importe de réfléchir à une redistribution et à un redéploiement, plutôt qu'à une augmentation des moyens.

En effet, les besoins en compétences nouvelles mis à jour par le déroulement des travaux liés à l'instauration d'une démarche d'évaluation amorcent déjà les

changements à venir tant au niveau des savoirs, que des savoir-faire ou encore des savoir-être²⁰.

La mise en valeur de ces changements passe au préalable, par la conceptualisation des pratiques et leur valorisation sous forme de référentiels.

B. CLARIFIER ET FORMALISER LES PROCESSUS D'INTERVENTION

Emprunter le « chemin de la qualité » se conçoit, se négocie et se démontre.

Après avoir étudié les voies des changements à amorcer, du sens à donner aux actions, nous abordons désormais la dimension du signe qui achèvera leur valorisation.

Dans une institution qui se vit comme légitimement établie au niveau de ses rôles et de ses moyens, qui est perçue et reconnue comme incontournable par les acteurs du secteur, les mécanismes de valorisation de ses interventions n'apparaissent pas d'une nécessité absolue. Pourtant, une démarche d'évaluation opérationnelle, objective et crédible requiert des points de repère et des référentiels explicites.

Et la cohérence du processus d'amélioration de la qualité dépend des vérifications que l'on entreprend entre ce qui est annoncé et ce qui est réalisé. La qualité se démontre par la conformité des actes aux exigences que l'on s'est fixé.

Nous suivons par ce raisonnement la spirale de cohérence modélisée par la « Roue de Deming »²¹, Plan, Do, Check, Act que l'on peut traduire et interpréter de la façon suivante:

-Prévoir des projets réalisables

²⁰Expression empruntée à Mr P. MONTAGNE, PDG de la mutuelle Force Sud et intervenant en « Analyse stratégique » à l'Ecole Supérieure de Commerce de Toulouse.

²¹Américain, Deming est un des théoriciens du management de la qualité, très influent au Japon notamment.

- Pratiquer ce que l'on a prévu
- Prouver que notre pratique est conforme aux projets
- Progresser en adaptant nos projets et nos pratiques.

Cette démonstration de la qualité des prestations servies confère à la démarche d'évaluation ses caractéristiques instrumentales. A ce niveau, la procédure d'évaluation s'avère finalisée par la construction et l'utilisation des outils de mesure de la qualité : référentiels et indicateurs de résultats.

Selon l'Institut pour le Développement de la Qualité Sociale (IDQS)²², l'avancée d'une institution dans l'engagement d'une démarche qualité est balisée par l'existence de référentiels de natures différentes.

Un premier niveau d'évaluation de la qualité repose sur le respect par l'institution des normes légales et réglementaires de fonctionnement.

Un deuxième niveau peut être reconnu à l'institution qui fait preuve d'un savoir-faire dépassant le cadre strict des règles juridiques et développe certains services stratégiques.

Un troisième niveau a vocation à reconnaître une démarche qualité reposant sur une clarification des processus, la recherche du meilleur service au meilleur coût et la satisfaction des besoins des usagers-clients. A ce niveau, l'existence d'une architecture documentaire cohérente est indispensable.

Enfin, le quatrième niveau correspond à ce que pourrait exiger un organisme certificateur ou accréditeur autorisé, du type de l'ANAES²³ qui fait autorité dans le champ sanitaire.

²²créé en 1997 par J.L JOING, auteur de l'ouvrage « Maîtriser la démarche qualité dans les établissements sociaux et médico-sociaux », Paris, ESF éditeur, collection Actions Sociales/Société, 1998.

²³Agence Nationale pour l'Accréditation et l'Evaluation en Santé, dont les missions et l'organisation sont précisées par l'Ordonnance d'avril 1996 portant réforme de l'hospitalisation.

Dans la mesure où il n'existe pas encore de référentiels normalisés en action sociale en France, ni d'autorité d'accréditation, nous poursuivons l'objectif de satisfaire aux conditions présentées par le troisième niveau.

En effet, dans l'objectif d'instaurer une dynamique vertueuse d'organisation apprenante, la finalité première de la démarche d'évaluation se conçoit d'abord à visée interne et en rapport avec le pilotage de l'institution.

La valorisation vis à vis de l'extérieur, notamment des financeurs, des objectifs, procédures et résultats de l'établissement, n'est pas absente de nos préoccupations, mais intervient à la marge des effets de la démarche entreprise.

Il revient par conséquent, au comité de pilotage et aux commissions de travail évoqués supra, de créer les outils de l'assurance-qualité, sorte de cahier des charges des interventions et prestations du service. Enfin, la conception d'un système de veille institutionnelle constitue l'élément final de l'architecture de la démarche d'évaluation.

1. La formalisation des référentiels constitue le manuel d'assurance qualité du service

La création de référentiels des pratiques et procédures empruntées par les professionnels dans le cadre de leur exercice s'effectue suivant une architecture dont la cohérence découle du principe de conformité. Le travail de réflexion et de clarification des missions du service révèle toute son importance car il fonde le déroulement des actions et des procédures d'intervention.

De natures et de formes différentes, ces référentiels retranscrivent de façon lisible la réalité rencontrée et les intentions poursuivies dans l'objectif de mesurer les écarts entre les deux, et d'y porter les mesures correctrices qui s'imposent.

Les référentiels explicitant les missions et les objectifs du service se fondent en premier lieu, sur l'exégèse des obligations légales.

Ainsi, font référence pour le service d'accueil d'urgence d'un foyer de l'enfance, l'article 40-3 du Code de la Famille et de l'Aide Sociale, et l'article 375-5 du Code Civil. Il en ressort que nous distinguons trois types de mission à un tel service : Accueil, Observation et Evaluation, Orientation des jeunes placés.

Nous entreprenons d'exposer par écrit, sous la forme d'une fiche de service par exemple, le contenu de ces trois missions à réaliser en l'état actuel des pratiques et des moyens.

Il s'agit de formuler une définition contextualisée de chacune de ces missions, en précisant à quels besoins elles répondent.

Ensuite, le contenu de ces missions se trouve exposé dans ses objectifs opérationnels, dans les actions possibles qui en découlent, dans les moyens mis à disposition, dans les activités qui le structurent et les attitudes des professionnels qu'il nécessite (cf. Annexe IV).

Portant sur la construction des projets individuels, les référentiels forment la matrice des observations à réaliser chez les usagers, et un guide de planification des actions à mener pour répondre à leurs besoins individualisés.

Ainsi, existe-t-il déjà une grille descriptive qui passe en revue les critères pertinents à évaluer en la personne des jeunes accueillis afin d'établir un diagnostic de ses qualités et de ses problématiques. Elaborée par les professionnels eux-mêmes, ce « descripteur-maison » envisage les aspects suivants : gestion du quotidien, insertion scolaire ou professionnelle, santé, relations familiales, loisirs, socialisation et autonomie.

Il importe de préciser dans les procédures standards d'utilisation de cette grille d'observation, qu'elle est abordée avec le jeune dans le cadre d'un entretien individuel interactif, à un moment défini de son séjour, ou lors d'activités repérées... De plus, cet outil de diagnostic s'avère réellement pertinent si on l'envisage de façon

dynamique et prospective. Le référentiel d'utilisation de cette grille précise les procédures qui lient ces observations à l'élaboration du projet individuel.

Ce dernier adopte certains « canons » formels tant dans son contenu que dans sa forme. Il met en exergue à l'appui des observations effectuées, les objectifs de résultat à atteindre pour le jeune, les moyens et actions développés à cet effet, et le délai escompté pour y parvenir. Il importe aussi, de repérer le travailleur social co-créateur du projet avec le jeune. En général, il s'agit de l'éducateur « référent ».

A ce propos, une réflexion autour de la notion de référence peut donner lieu à un écrit repérant, où principes déontologiques et pratiques éducatives trouveraient matière à développements et conceptualisations. La notion de contractualisation apparaît d'ailleurs centrale, dans ce rapport né entre usager et professionnel de l'institution.

De même, les rapports avec les familles des jeunes, qu'il s'agisse de familles naturelles ou de familles d'accueil, peuvent être balisés quant à leurs formes et à leur teneur.

Souvent délicates à établir, ces relations sont néanmoins indispensables à la bonne compréhension des problématiques des jeunes accueillis.

Sans entrer dans les concepts techniques de l'analyse systémique, il convient de regrouper les informations utiles à situer le jeune dans ses relations familiales et sa fratrie souvent recomposées. Repérer les interlocuteurs décisifs - dont les tiers dignes de confiance - dans le parcours du jeune, respecter et solliciter l'autorité parentale et ses devoirs, rencontrer formellement ces personnes (en visite ou sur site institutionnel) et les tenir concernées par le projet du jeune, semblent des actes incontournables du placement. La qualité prétendue par le service se doit de les garantir.

On insiste actuellement, sur la fonction de médiation des relations familiales dévolue aux travailleurs sociaux. Effet de mode ou mode opératoire, il convient de rendre lisible cette compétence et ce rôle joué afin de donner des repères et des limites au savoir-faire et au savoir-être des professionnels. Ce peut être l'objet d'une fiche

d'activité dont l'élaboration s'enrichirait de points de vue pluridisciplinaires (d'éducateurs, de psychologues, de conseillères familiales...).

Expliciter les actions de ce service social, en conformité avec ses missions, sert aussi à reconstituer une cohérence dans les parcours individuels souvent cahotiques où se croisent et interfèrent les décisions de magistrats, d'assistantes sociales, de travailleurs sociaux du département, parfois des services éducatifs auprès du tribunal ou de la protection judiciaire de la jeunesse, et finalement celles des professionnels du foyer.

C'est pourquoi, il est nécessaire de se doter de repères formels dans les actions engagées.

Vis à vis de tous ces partenaires extérieurs à la structure, la réalité et la cohérence du réseau constitué d'acteurs, d'échanges et de complémentarités, peuvent se traduire au moyen de conventions, de fiches-navettes et de rencontres régulières. Ces modalités mises en place instituent des protocoles qui harmonisent et coordonnent les diverses interventions. En effet, la pluralité des intervenants génère la confusion des rôles et fonctions : qui fait quoi? qui décide quoi? comment se repère le jeune?

La structuration d'un tel réseau dépend de divers niveaux de responsabilité et de compétence. Ainsi, les référentiels déclinent au sein de l'établissement ce qui relève des engagements institutionnels (niveau de la direction et des chefs de service) et ce qui s'attache aux pratiques quotidiennes des agents du foyer en relation avec les projets individuels des usagers.

On peut évoquer pour illustrer ce phénomène, l'existence de relations entre le foyer de l'enfance de Montpellier et le service de pédopsychiatrie du centre hospitalier universitaire. A l'échelon de la décision politique, la direction du foyer et le chef de service s'accordent sur une coopération institutionnelle et une mise en commun de moyens. Et dans le suivi de certains usagers fréquentant les deux structures, émerge progressivement l'habitude pour les praticiens de se réunir autour de leurs projets.

Ces *modus vivendi* gagneraient à être formalisés dans leurs principes afin de définir des critères communs d'efficacité et d'efficience dans l'atteinte des objectifs poursuivis. Ex: éviter de doubler les interventions psycho-sociales; créer des protocoles de gestion des situations de crise...

Nous sommes conscients de ne pas envisager de façon exhaustive les domaines de formalisation des références aux interventions. Notre intention est d'aborder de façon concrète ce processus en insistant sur ses aspects pluriels et continus, et en prenant garde de préserver une certaine souplesse. Il ne s'agit pas en effet, de verrouiller les pratiques professionnelles dans des carcans trop protocolaires qui finalement, conduiraient à cloisonner les interventions et à inhiber toute initiative créatrice.

Enfin, le lancement d'une démarche d'évaluation ne saurait être complet si l'on ne prévoyait la mise en place d'un système de veille institutionnelle.

2. Le système de veille institutionnelle garantit l'assurance d'un service de qualité

Nous appelons « système de veille institutionnelle » les procédures formalisées que l'on instaure dans un agencement ordonné afin que puissent s'exercer suivi et traçabilité des informations et actions et par conséquent, leur évaluation.

Une bonne connaissance des usagers accueillis et la vérification que les interventions se trouvent en meilleure adéquation avec leurs besoins, supposent que soit institué un tableau de bord de leurs caractéristiques.

Ce tableau de bord composé d'indicateurs structurels (âge, sexe, origine...), d'indicateurs d'objectifs (projets individuels, orientations...) et d'indicateurs d'opinions

des jeunes accueillis, doit être continuellement alimenté à l'aide de fiches individuelles de renseignements.

De plus, au niveau du suivi personnalisé des jeunes, la tenue de fiches d'admission, de fiches de synthèse périodique et de fiches de sortie (cf. Annexe V) permet de faire fréquemment un bilan des évolutions de leurs situations. Elles aident aussi à la rédaction du « rapport de situation », synthèse des observations des professionnels.

La veille institutionnelle implique par ailleurs, de se doter pour chaque référentiel élaboré des indicateurs de pertinence des interventions. Ces indicateurs aident à vérifier le niveau de non-qualité défini et observable, de même qu'à estimer si l'on a atteint le niveau d'excellence que l'on s'est fixé.

Par exemple, s'agissant de la fonction d'accueil, l'indicateur quantitatif du nombre de fugues, ou l'indicateur qualitatif portant sur le développement de l'utilisation de procédés contractuels avec les jeunes, permettent de mesurer les écarts entre les intentions et les réalisations.

Cependant, la dimension temporelle représente ici, une limite à l'exercice de la démarche d'évaluation puisqu'une fois le jeune sorti de l'institution, il devient difficile de recueillir des informations sur la suite donnée à son orientation et à son projet.

La gestion des ressources humaines, notamment dans ses aspects organisationnels (plannings) et structurels (adaptation des compétences aux emplois, définition des profils de postes...) s'appuie sur le système de veille institutionnelle qui lui fournit les données de l'existant et du souhaitable.

Mettant en regard besoins et ressources disponibles, il contribue au pilotage de l'institution en soulignant lacunes et insuffisances, et il aide à orienter les choix en matière de redéploiement et de formation professionnelle du personnel. Les critères de l'évaluation individuelle des agents forment un des outils de cette veille, à la disposition du directeur et des chefs de service.

Le système de veille institutionnelle couvre aussi les aspects de gestion budgétaire.

Des tableaux de bord de gestion des coûts par activité dans un service permettent de mesurer les progressions du rapport liant prestations de qualité et engagements financiers. Dans le cas d'un financement par prix de journée, l'établissement peut justifier clairement leur montant par rapport à l'activité (nombre de journées ou prestations servies).

Et dans le cas d'un financement par enveloppe globale, l'établissement anticipe et argumente les variations du taux directeur. De ces repères clairs, naissent pour le directeur des marges de manoeuvre et de négociation, tant en interne que vis à vis des financeurs. Par conséquent, se dégage une capacité à innover, ou tout au moins, à corriger les déséquilibres coûts/qualité.

Le système de veille institutionnelle comme nous l'évoquons dans ses dimensions diverses, suit l'architecture des procédures et référentiels caractérisés dans la démarche d'évaluation. Il pose les critères qui aident à mesurer les écarts entre l'attendu et le réalisé à chaque niveau de compétence.

Il est garant par ses procédures de recueil et d'archivage organisé, de l'information, et par les analyses qui découlent de son utilisation, de l'effectivité de la démarche qualité.

Valorisées par des références rendues lisibles pour tous, les interventions des professionnels en institution trouvent des points de repère à leur exercice, et une base conceptuelle à leur développement et à leur évolution vers une meilleure adaptation.

Outillés de procédures mises en évidence et formalisées, les travailleurs sociaux peuvent ainsi rendre compte de façon cohérente et légitime, de leurs actes; en premier lieu à l'égard des usagers, puis des exigences de qualité convenues, et , enfin, à l'appui de leurs demandes en nouveaux moyens.

La mise à jour et en commun de bases de données en la forme d'un système d'information et d'échange, offre une assise claire à l'expression de tous et illustre le souci de conférer un caractère démocratique aux rapports humains.

Cependant, il convient de sécuriser ce système d'information afin de préserver la confidentialité des situations individuelles et de respecter le devoir de réserve qui s'impose à tout agent public. Ce doit notamment, être une préoccupation prioritaire à la mise en place de réseaux de communication informatisés, à usage interne ou vers des partenaires choisis.

CONCLUSION

L'avènement d'une démarche d'évaluation en institution sociale publique représente un travail de reconstruction collective, méthodique et parfois fastidieuse, des principes et des procédures d'intervention des travailleurs sociaux.

Devant ce défi et la prégnance des engagements qu'il nécessite, le directeur et les professionnels peuvent se laisser tenter par l'idée qu'il existe des systèmes d'évaluation « prêts-à-l'emploi ». D'autant que la charge de travail et « l'usure professionnelle » sont ressenties de façon aigüe dans ce secteur.

Or, une démarche d'évaluation qui soit à la fois un guide de conduite des actions et un prisme au travers duquel elles prennent sens, se crée et se développe de façon endogène.

Nous avons tenté, dans notre étude, et lors de notre expérience en foyer de l'enfance, de mettre en exergue les bénéfices que l'on peut escompter d'un tel processus tant au niveau des situations individuelles des jeunes que dans la valorisation des interventions. La non-qualité est préjudiciable pour tous.

Tel que nous le concevons à l'égard d'une institution ancienne, le lancement d'une démarche d'évaluation entraîne des remises en cause et parfois des perturbations dans les us et coutumes, les rôles et fonctions, les images et représentations des professionnels. Il tend à inaugurer sans la précipiter, une phase de transition pour l'établissement, porteuse des besoins et des initiatives en changements.

L'introduction d'outils formels, instruments de qualification et de quantification des prestations servies, accroît transparence et légitimité. Et l'effort de normalisation qui l'accompagne, entraîne l'exercice et la pratique du jugement de valeur.

Ces deux phénomènes peuvent engendrer un malaise en ce qu'ils suggèrent d'instabilité, dans une entité où ni les statuts ni la lourdeur des circuits décisionnels ne prédisposent à cela.

Par conséquent, il semble opportun de garantir la démarche d'évaluation au sein des principes d'un pilotage avisé. Le directeur en porte la responsabilité dans les limites de ses compétences identifiées.

Nous achevons notre exposé en envisageant une des conséquences majeures de l'introduction d'une démarche d'évaluation en institution. Aide à la décision et argumentation des jugements de valeur, l'utilisation de l'évaluation conduit à réviser l'action, et parfois, à estimer que certaines interventions doivent cesser.

En rappelant le sens des missions, la logique d'évaluation dépasse le cadre de la logique institutionnelle, trop souvent réduite à assurer la pérennité de la structure et la reconduction des moyens.

Une conception politique et un énoncé de l'action sociale en termes de dispositifs et de programmes instilleraient de la souplesse et de la réactivité aux interventions.

Mobiles, multiformes et limitées dans leur durée de vie, ces modalités d'action déclinées en projets, seraient évaluables par essence, et centrées sur l'utilisateur.

ANNEXE I :

**Items du diagnostic atouts / points faibles
effectué au Foyer départemental de l'Enfance et de la Famille
de l'Hérault en janvier 1999**

ANNEXE II :

Diagnostic des atouts et faiblesses repérés au Foyer départemental de l'Enfance et de la Famille de l'Hérault

ANNEXE III :
Plan d'action pour le lancement de la démarche d'évaluation

ETAPES ET ECHEANCIER DU DEROULEMENT DE LA DEMARCHE D'EVALUATION

- **1 mois** : diagnostic des atouts et points faibles de la structure

- **1 mois** : Analyse stratégique et propositions des axes d'évolution vers une amélioration de la qualité des services (rôle de l'auditeur)

Choix du service qui expérimentera la démarche, et débats en instances concernées (rôle du directeur)

Instauration et composition des comité de pilotage et commissions de travail (implication et participation du personnel)

- **4 mois** : Elaboration des référentiels et formalisation des procédures

Actions de formation nécessaires à ce travail

Navettes et communications entre les commissions de travail et le comité de pilotage

▷ Evaluation par le comité de pilotage du travail accompli

Mesures correctrices

- **1 mois** : Formalisation finale et présentation officielle des référentiels, du système de veille institutionnelle, et des axes du projet de service.

▷ L'extension de la démarche d'évaluation aux autres services de l'institution est désormais envisageable.

ANNEXE IV :
Exemple de référentiel de la mission d'accueil,
élaboré au service d'accueil d'urgence
du Foyer départemental de l'Enfance et de la Famille de l'Hérault

ANNEXE V :
Modèles de fiches individuelles de suivi des situations,
établies au Foyer départemental de l'Enfance et de la Famille
de l'Hérault

BIBLIOGRAPHIE :

OUVRAGES PUBLIES :

- ANAES, Evaluation des pratiques professionnelles dans les établissements de santé, « L'audit clinique appliqué à l'utilisation des chambres d'isolement en psychiatrie », juin 1998.

- BAPTISTE R., Le social mérite mieux ! Comment améliorer la qualité des prestations sociales, Editions des Deux Continents, Collection du Sextant, 1997.

- Conseil Scientifique de l'Evaluation, Petit guide de l'évaluation des politiques publiques, Paris, La Documentation française, 1996.

- DUTRENIT J.M., La compétence sociale, L'Harmattan, 1997.
- DUTRENIT J.M., Gestion et évaluation des services sociaux, Editions Economica, 1996.

- FAVARD-DRILLAUD A.M., L'évaluation clinique en action sociale, Paris, Erès, 1991.

- JOING J.L., Maîtriser la démarche qualité dans les établissements sociaux et médico-sociaux, Paris, ESF éditeur, Collection Actions sociales / Société, 1998.

- MIRAMON J.M., COUET D. et PATURET J.B., Le métier de directeur, Rennes, Edition ENSP, 1992.
- MIRAMON J.M., Manager le changement, Rennes, Edition ENSP, 1996.

- Séminaire CNERHI, Evaluation dans le champ des pratiques sociales, 1992.

- THEVENET A., Créer, gérer, contrôler un équipement social ou médico-social, Paris, ESF éditeur, 1996.

- ZUNIGA R., Planifier et évaluer l'action sociale, P.U. Montréal Interview, 1994.

REVUES SPECIALISEES D'ETUDES ET DE RECHERCHE :

- « L'évaluation, une nouvelle arme stratégique dans le champ du social », LE CHAMP DU SOCIAL, 1986.

- Ferragus J., « De l'évaluation en matière sociale, du général au particulier », LES CAHIERS DE L'ACTIF, n°165-166, 1990.

- Barabatan N., Viens G., « L'accréditation n'est pas l'évaluation des pratiques professionnelles », DECISION SANTE, n°103, 1996.

- ACTUALITE ET DOSSIER EN SANTE PUBLIQUE, Revue trimestrielle du Haut Comité de la santé, « L'évaluation en santé », Paris, Dossier n°17, décembre 1996.

- « Faut-il avoir peur de l'évaluation? », « Evaluer, oui mais? », LIEN SOCIAL, n°392, 3 avril 1997.

- Lefèbre J., « L'évaluation et l'accréditation des établissements de santé », TECHNIQUES HOSPITALIERES, MEDICO-SOCIALES ET SANITAIRES, n°617, 1997.

- Miramon J.M., « Dossier l'accréditation », ENTREPRISE SANTE, n°11, 1997.

- TECHNOLOGIE ET SANTE, « La qualité à l'hôpital », n°spécial 32, décembre 1997.

- LE NOUVEAU MASCARET, Revue régionale du CREAHI d'Aquitaine, « Les dirigeants de l'action sociale à l'épreuve... », n°54, 1998.

- CREAHI Poitou-Charentes, « Référentiel coopératif de la qualité et des bonnes pratiques d'un établissement social ou médico-social », décembre 1998.

- Lemoine Pape A., « Méthodologie d'inspection dans un établissement médico-social »; Fauveau Bernard F., « Evaluation de la prise en charge réalisée dans les établissements de l'enfance handicapée », IASS La REVUE, n°23, janvier 1999.

- SYNCASS CFDT, Infos Directeurs, « Les foyers de l'enfance et les centres départementaux de l'enfance et de la famille : Etat des lieux, analyse et propositions », mars 1999.

ENTRETIENS ET FORMATIONS PROFESSIONNELLES SUIVIES SUR LE SUJET:

- Octobre 1998, module de formation « Management de projet et évaluation », animé par Mme A. Vicherat, Paris, ANDESI.

- Janvier 1999, colloque ANAS, « L'évaluation du travail social et de l'action sociale », Brest.

- Avril 1999, module de formation « L'évaluation des politiques sociales », animé par Mr M. LEGROS, Rennes, ENSP.

- Mai 1999, entretien avec Mr J.M. MIRAMON, Président Directeur Général de l'ADAGES, Montpellier.