

La place des usagers dans l'évaluation interne

Laurent Barbe- Consultant cabinet CRESS. Auteur de « une autre place pour les usagers » Editions la Découverte 2006. Site : www.cabinetcress.fr

L'exposé est bâti à partir d'une expérience concrète d'accompagnement d'évaluation interne dans différents établissements de l'action sociale et médico-sociale (CHRS, protection de l'enfance, handicap, services pour personnes âgées), mais aussi d'une expérience dans l'évaluation de différentes politiques publiques.

1- La parole des usagers dans les évaluations : une longue absence

Parler de la place des usagers dans l'évaluation de l'action sociale et médico-sociale en général (avant de parler du cas spécifique et précis de l'évaluation interne telle que définie par la loi 2002-2) c'est d'abord évoquer une absence ancienne, un manque qui reste à combler. Vu d'aujourd'hui, cette absence constitue une forme d'énigme que je formulerai comme suit : comment se fait-il que nous nous soyons si longtemps abstenus de questionner les bénéficiaires/usagers de ces actions? Alors même que ces formes d'action sont d'abord relationnelles comme nous ne cessons de le proclamer...et qu'il s'agissait d'apprécier la valeur de l'action au sens central du terme d'évaluation.

Dans mon expérience de consultant j'ai des souvenirs nombreux de travaux d'évaluation faits à partir de données, en croisant uniquement l'avis des professionnels et institutions sans que les (mauvaises) raisons que nous avons de pratiquer comme cela puissent être vraiment questionnées. J'ai aussi le souvenir dans l'évaluation d'un schéma de protection de l'enfance d'avoir échoué à organiser quelques tables rondes pour entendre le point de vue des familles. Nous avons alors passé plus de temps à débattre des problèmes que cela poserait et à essayer de les contourner que le temps qui aurait été nécessaire au questionnement proprement dit.

Au nom d'arguments divers...

Quand la question était posée, ce qui n'était pas toujours le cas, les arguments qui justifiaient l'impossibilité de ce questionnement étaient de plusieurs ordres.

Dans le cadre des politiques publiques, cela se jouait autour de problèmes de scientificité et de rigueur : comment constituer des échantillons représentatifs, obtenir une exhaustivité suffisante ou encore identifier et analyser la non-réponse dans le cadre de ce type de travaux ? Ce qui est intéressant rétrospectivement, c'est de se dire que l'on pouvait se passer de toute parole des principales personnes concernées par ces politiques sous prétexte que le travail manquerait de rigueur !

Dans les démarches d'évaluation plus proches des actions de terrain c'était surtout contre des arguments de professionnels centrés sur les usagers que l'on butait :

- les usagers sont trop en difficulté, trop abimés pour que les questionner ne soit pas une violence supplémentaire,

- ils sont parfois en colère, et leur avis risque d'être uniquement réactif et ainsi desservir l'action que mise en place à leur profit.

Parfois encore, c'est autour de l'idée que cela ramènerait l'évaluation de l'action et de sa clinique à une forme de « satisfaction des consommateurs » que s'organisait le refus de chercher comment faire.

Bien sur, pour comprendre ces difficultés, on pourrait aussi convoquer les analyses qui insistent sur les enjeux de pouvoir (entre usagers et intervenants sociaux, entre équipes de terrain et financeurs, entre praticiens et consultants). On pourrait également pointer les mécanismes de peur face à des processus que l'on n'a jamais mené dans des équipes qui souhaitent - et c'est légitime - comprendre dans quel type de réflexion on veut les amener.

Aujourd'hui, la loi 2002-2 et les démarches qui en découlent ont eu le mérite fondateur de poser les choses de la bonne manière en proclamant d'abord l'impératif d'un questionnement et en nous laissant réfléchir sur la manière pertinente de le faire. Cela suppose, bien sûr, d'avoir conscience des limites de nos démarches mais cela n'a rien de rédhibitoire.

Dans ce cadre, contrairement aux stéréotypes que certains véhiculent sur le secteur social et médico-social, on peut facilement constater que quand les démarches sont construites en commun, quand elles apportent un certain nombre de garanties face à des questions légitimes, les équipes s'investissent, jouent le jeu de l'évaluation et du questionnement des usagers. Et cela d'une manière qui pourrait parfois donner des leçons à ceux qui leur demandent de le faire, sans eux même soumettre leur propre action à une telle démarche critique.

3- Eléments de cadrage et philosophie de la démarche

- **Une évaluation au service de la bientraitance**

Aujourd'hui le dispositif institutionnel pour l'évaluation interne est largement avancé avec le travail mené par l'ANESM¹. Un point important à souligner est que celle-ci lie son rôle au développement d'une culture de la bientraitance dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux : « elle oriente prioritairement son action en faveur des usagers : agir pour que ceux qui usent, dans la plupart des cas malgré eux, des prestations des établissements et services, en soient des bénéficiaires ²».

De même, la recommandation sur l'évaluation interne indique que ses finalités sont :

- *instaurer un débat sur les valeurs et les moyens des actions conduites,*
- *produire une analyse collective des écarts,*
- *définir des priorités d'amélioration.*

¹ Agence Nationale pour l'évaluation sociale et médico-sociale créée en 2007

² Premier paragraphe de sa présentation sur le site www.ANESM.org

Elle repose de manière essentielle sur le croisement des perspectives, intégrant l'ensemble des acteurs concernés : professionnels, usagers, entourage, partenaires, bénévoles... Elle est un exercice de la citoyenneté au sein des établissements et services

Ce cadrage est essentiel et distingue clairement ce qui est attendu d'un contrôle normatif ou administratif de normes procédurales ou règlementaires. Il ne s'agit donc pas d'un contrôle de conformité...comme certains voudraient l'y réduire au risque de tuer tout l'intérêt de la démarche mais bien d'une démarche, d'un processus de travail qui se centre sur les actions menées pour le public concerné dans une perspective d'amélioration. Soulignons en passant que les mêmes principes sont clairement énoncés concernant l'évaluation externe³ (elle n'est pas un contrôle de conformité, elle n'est pas une accréditation, elle vise à produire de la connaissance sur l'action...).

Cet ancrage est essentiel et ne constitue pas qu'une préoccupation cosmétique ou bien pensante. Il fonde au contraire une des fonctions majeures de l'évaluation interne qui est de garantir que l'action offre un niveau suffisant de « bientraitance » des personnes dans le double sens de :

- ne pas ajouter de « difficultés à la difficulté » (ce qui n'est jamais gagné)
- vérifier que l'action mise en place est suffisamment cohérente et pertinente au regard des missions.

C'est pour cela que la méthode du croisement des avis est la plus adaptée et celle qui garantit le mieux la fiabilité de l'évaluation. Car il est essentiel de veiller à la cohérence entre les questions que pose l'évaluation et le dispositif qui cherche à y répondre.

Par expérience, nous dirons qu'elle le garantit bien mieux que les méthodes « grillagées » qui font comme si le monde institutionnel se résumait à l'addition de procédures organisées ou à organiser...et comme si l'évaluation devait et pouvait se résumer à constater un écart entre des injonctions et des réalisations.

• Une parole des usagers/bénéficiaires qui ne résume pas à une analyse de satisfaction

Il est d'abord important d'être clair sur le statut de la parole des usagers dans l'évaluation.

C'est évidemment un aspect essentiel de la démarche et c'est souvent la partie du travail qui est attendue avec le plus d'impatience et regardée avec le plus d'acuité par les équipes qui mènent des évaluations internes.

Pour autant cette parole n'est pas traitée sur le registre d'une simple analyse de la « satisfaction ». La formulation de « questionnaires de satisfaction » pour laquelle nombre de structures ont opté me paraît à ce titre peu satisfaisante. Car elles réduisent l'évaluation à ce qui se pratique dans le domaine de la prestation de services (supposant un « client » et une relation limitée à la production d'un simple service), ce qui est réducteur au regard :

³ décret n° 2007-975 du 15 mai 2007

- de la position réelle des usagers dans les structures, (qui sont rarement clients payeurs et ont peu de choix)
- des enjeux pour la personne de ce qui se vit dans la structure (enjeux souvent vitaux ou essentiels...)
- de l'intégration de l'établissement dans le cadre d'une commande publique.

• **Une parole qui fait l'objet d'une analyse**

Pour toutes ces raisons, l'évaluation n'est pas une collecte brute, une simple recension mais bien une analyse qui doit mettre en perspective la parole des usagers.

Ainsi, les propos tenus par les usagers/bénéficiaires doivent d'abord, être *confrontés aux autres éléments d'analyse recueillis* : avis de l'équipe, avis des partenaires, observations sur le fonctionnement, données diverses...

Il est important de pointer les convergences et divergences :

- entre éléments objectifs et subjectifs,
- entre catégories d'acteurs
- entre usagers eux mêmes (en se rappelant que leur parole ne va jamais dans un seul sens)

Dans une perspective plus large, il faut aussi regarder si l'établissement se situe suffisamment dans le cadre des bonnes pratiques du secteur. Et cela, les usagers peuvent l'ignorer, ne pas le savoir, etc. Ils pourraient parfaitement être satisfaits ou ne pas manifester face à des pratiques habituelles se situant pourtant en deçà des attentes fixées par le cadre institutionnel et évoquées par l'équipe elle même ou d'autres acteurs. A ce titre, les équipes sont souvent plus « dures » que les usagers sur certains points, ce qui témoigne d'une exigence critique que l'évaluation doit mobiliser.

Dans un CHRS, une personne interrogée a signalé qu'elle regrettait de ne pouvoir accueillir sa famille. Elle était la seule à l'avoir signalé et le faisait sans aucune acrimonie mais l'équipe a estimé que ce point, touchant à un principe clé évoqué par la loi 2002-2 méritait d'être repris. Et la nécessité d'instaurer cette possibilité a été reprise dans les préconisations issues de l'évaluation.

D'autre part, chaque projet institutionnel se situe dans un projet social et une commande publique qui ont leur place dans l'analyse. Parfois les points les plus problématiques pour les usagers ne relèvent pas de la structure elle même mais de règles institutionnelles, ou encore d'éléments extérieurs, Par exemple, ce peuvent être, la faiblesse de la présence professionnelle dans certaines structures, les difficultés à trouver des solutions de sortie du dispositif, les limitations de durée existant dans un certain nombre de lieux d'hébergement ou de dispositif d'insertion, les règles d'admission ou de maintien, l'isolement de la structure, etc. Tout cela aussi a sa place dans l'analyse même si la structure n'en est pas directement responsable.

L'analyse de la parole des bénéficiaires ne doit ainsi pas être d'abord statistique (même si on peut donner des ordres de grandeur). Si deux personnes disaient avoir été humiliées au sein de

l'accompagnement, c'est une information grave et à prendre en compte. De ce point de vue, l'exception peut avoir tout autant d'importance que la majorité.

Enfin, plus que des scores, ce qui est important dans une perspective évaluative qui prétend apporter des améliorations, c'est surtout ce qui structure l'avis des usagers à savoir les raisons pour lesquelles ils sont ou non satisfaits. Pour prendre un exemple tiré de questionnaires envoyés à des personnes dans un service d'Aemo, à quoi sert de savoir que 34 % des personnes ne sont pas satisfaites de l'accueil, si l'on n'a pas d'exemples précis de ce qui leur a posé problème ? Comment améliorer alors ce qui est proposé ?

4- Eléments de méthode

La construction d'une démarche d'évaluation interne suppose de faire une série de choix (sur les items, la manière de questionner, etc.) et il n'existe pas de normes en la matière. Quelques points de repère issus de mon expérience dans ce domaine peuvent cependant être proposés.

Les thèmes sur lesquels il est utile de questionner les usagers/bénéficiaires découlent du référentiel à partir duquel est réalisée l'évaluation. Selon les cas, ils pourront recouvrir l'ensemble du référentiel ou cibler certaines parties de celui-ci. Ils peuvent faire l'objet d'une présentation et d'un débat au sein des Conseils de Vie Sociale. Une règle doit être gardée à l'esprit : il faut éviter de poser des questions auxquelles les personnes ne pourraient pas répondre et plutôt les interroger sur ce qui est en lien avec leur expérience vécue.

• Privilégier la rencontre

Je suis en général rétif au fait de procéder par questionnaire et de laisser les personnes remplir seules. Car le recours à l'écrit présente des inconvénients rédhibitoires :

- il est d'un accès d'autant plus problématique qu'on a affaire à des personnes en difficulté sociale et il ne constitue pas un mode d'expression accessible ;
- la plupart du temps les questionnaires sont remplis d'une manière trop laconique pour en tirer des enseignements intéressants ;
- par construction le questionnaire est peu apte à permettre une expression de ce que vivent les personnes puisque fondé sur les questions que se pose celui qui le construit et donc sur sa manière de « voir le monde ».

Je privilégie donc les démarches dans lesquelles on rencontre les personnes, autour de certains thèmes, sur un mode semi-directif, pour leur permettre de donner leur avis et d'exprimer :

- ce qu'elles apprécient ou jugent positivement (et pourquoi)
- ce qu'elles n'apprécient pas ou trouvent problématique (et pourquoi)

Par expérience, ces moments sont souvent intéressants, riches et ils constituent une forme de reconnaissance nettement plus significative que le seul remplissage d'un questionnaire.

En général aussi, je propose de doubler le questionnement par un système de cotation avec des smileys pour permettre aux personnes d'exprimer un avis global, plutôt critique ou positif (type cotation -2,-1, +1,+2) pour faciliter la synthèse mais aussi permettre une certaine subtilité dans la

manière de donner son avis (je mets une note positive mais fais une critique, je mets une note négative mais la critique est mineure...).

Cette méthode simple permet une double lecture des entretiens réalisés :

- une synthèse chiffrée permet d'identifier les grandes tendances, les items sur lesquels se concentrent les satisfactions et les critiques ;
- une analyse plus qualitative autour des arguments avancés et qui essaie de comprendre quels sont les « marqueurs » ou éléments signifiants de l'avis donné.

On pourrait aussi imaginer de compléter ces réflexions individuelles par des échanges collectifs, mais jusqu'à présent j'en ai peu d'expérience, sinon avec des groupes d'enfants dans un foyer que l'on a interrogé sur la manière dont ils percevaient le cadre proposé par la structure. Les premiers retours par l'équipe étaient très positifs sur l'intérêt de la démarche et les réflexions qu'elle avait pu induire (cf les apports).

• Préciser le cadre et instaurer de la sécurité

Les personnes doivent être informées à l'avance de la démarche, de ses objectifs, des thèmes qui seront abordés par écrit ou lors de réunions collectives.

Ce cadre doit être rappelé au démarrage de l'entretien. Tout particulièrement, il est important d'insister :

- sur le fait que la démarche constitue un service demandé aux personnes (« pour nous rendre service dans notre réflexion »)
- sur la garantie institutionnelle que les propos tenus n'auront aucune conséquence négative pour les personnes
- sur le traitement anonymisé des réponses (aucun nom n'apparaît dans le document d'évaluation)

Souvent les équipes engageant ce type de démarche commencent par vouloir rendre anonymes les questionnaires (ou grilles de questionnement). Ce choix est souvent argumenté en disant qu'il ne faut pas influencer et que les personnes se sentent libres. Relevant en fait souvent d'une crainte par rapport aux démarches plus ouvertes, il est contre productif. Outre qu'il oblige à un recours à l'écrit peu pertinent (cf arguments ci-dessus), il attire l'attention sur un soupçon - à savoir que les personnes ne pourraient pas parler sans ça. Personnellement, je trouve bien plus performant de travailler à la manière de garantir le dispositif mis en place par la direction, qui doit assurer que tout le monde peut s'exprimer et soutenir son point de vue sans qu'il n'en résulte de conséquence négative.

En général, et même si cela est parfois plus lourd à organiser, il est préférable de proposer à tous les usagers d'être questionnés pour éviter le soupçon possible d'un choix par la structure qui viendrait affaiblir la légitimité de la démarche.

• **Instaurer un principe de distance**

Quelques précautions sont utiles :

- l'interview est menée par une personne n'étant pas directement responsable au quotidien de la personne. Dans le cadre d'une évaluation interne, cela peut-être un bénévole ou membre de l'association, un collègue d'un autre service, etc. Pratiquer l'entretien en binômes constitue également une garantie possible que l'on reste à la bonne distance. Cette formule peut d'ailleurs permettre d'associer les professionnels des services généraux à ce temps symboliquement important de la démarche.
- La préparation des interviewers est utile pour limiter les processus d'angoisse, la volonté de trop bien faire qui, parfois, bloquent les démarches.
- L'attitude dans cet échange doit être centrée sur l'écoute de la personne. Il faut, autant que faire se peut, faciliter l'expression, susciter la parole, encourager les récits, permettre à la personne d'approfondir son point de vue. S'il arrive qu'on entende des remarques manifestement inexactes, fausses ou résultant d'une incompréhension...il ne faut pas engager un débat pouvant amener à contredire la personne.

La consigne est donnée de veiller d'abord à ce que l'échange soit considéré comme positif. Si les personnes sont trop fatiguées, on peut s'arrêter, ne pas poser toutes les questions, etc. Le processus est au moins aussi important que les réponses.

À la fin de l'entretien, une dernière question permet de vérifier qu'il n'y'a pas d'autre sujet dont la personne voudrait parler et pour garantir que l'on n'est pas passé à côté de questions importantes.

• **Organiser la restitution**

Il faut prévoir de quelle manière on va restituer collectivement ce qui a été dit. On peut rédiger un texte de synthèse, utiliser les lieux existants (Conseil de vie sociale) mettre en place une réunion spécifique, afficher les résultats...

On doit aussi veiller à montrer les évolutions que les réponses nous amènent à travailler. Car il est essentiel que la participation sollicitée soit reliée à des décisions lisibles par les personnes concernées.

5- Les apports

La pratique modeste mais volontaire développée dans les structures montre que nombre d'objections rituelles ne constituent en rien un blocage rédhibitoire pour ces démarches :

- Les difficultés vécues par les usagers ne les empêchent pas de s'exprimer...de leur point de vue. Les cas dans lesquels la démarche n'est pas possible sont rares (quelques situations avec des personnes âgées très désorientées). Dans tous les cas, c'est plutôt la qualité du dispositif d'écoute qui est importante. Evidemment, malgré l'offre faite, certains usagers ne répondent pas, ne souhaitent pas le faire et ce droit est respecté. Ce processus doit cependant rester marginal et l'équipe doit veiller à le limiter par une manière accueillante de présenter la démarche.

- Ce qu'elles ont à dire est utile, souvent mesuré et prenant bien en compte les réalités institutionnelles. Par exemple dans un CADA les personnes avaient parfaitement compris que leurs difficultés en matière de logement n'étaient pas imputables à la structure... Le caractère un peu solennel du questionnement explique que les personnes soient vigilantes à ce qu'elles disent et il y a rarement des critiques destructrices, même quand les gens parlent de manière très « cash ».
- Les personnes questionnées apprécient fortement la démarche qu'elles comprennent - à juste titre d'ailleurs - comme une marque d'attention et de respect. Je n'ai jusqu'à présent rencontré aucun contre exemple sur ce point dans la quinzaine d'expériences que j'ai accompagnées de difficultés.

Sur le fond, ce questionnement amène nombre d'éléments utiles. D'abord il donne l'occasion aux personnes concernées de dire aux équipes ce qui fonctionne bien et ce qu'elles apprécient. C'est plus important que l'on ne pense dans des métiers au sein desquels les occasions d'une reconnaissance instituée sont rares et peu structurées. Pour certains professionnels, les entretiens peuvent être l'occasion de mesurer comment certaines pratiques sont perçues. Un gardien de nuit était ainsi étonné de voir à quel point les personnes âgées appréciaient qu'il frappe à la porte avant d'entrer (elles pointaient que certains stagiaires ne le faisaient pas), ayant l'impression de faire ça « par réflexe et habitude » selon son expression. Dans un IEM, une personne du service d'entretien racontait avoir été touchée d'entendre un jeune lors de l'évaluation louer la qualité de l'entretien des locaux et des chambres.

Mais parfois c'est l'inverse et l'évaluation amène à comprendre que le dispositif produit des effets qui ne vont pas dans le sens de ce qui est prévu. Un exemple délicieux a été fourni par le groupe d'enfants dont plusieurs ont évoqué avoir peur la nuit de la torche du veilleur de nuit. Un autre exemple est celui d'un CHRS dans lequel certains vivaient comme une humiliation de ne pas pouvoir recevoir leurs proches (alors que l'équipe évoquait bien sur une préoccupation de sécurité collective).

Les entretiens manifestent aussi que ce qui compte pour les personnes est largement lié au sentiment ressenti de respect, d'écoute et d'attention, infiniment plus qu'au bon fonctionnement de la structure (entendu sur le plan de l'orthodoxie du fonctionnement). Ils montrent souvent que les marqueurs du point de vue des personnes sont subtils et consistent dans des attitudes, des petits gestes, notamment celles qui montrent qu'on prend un peu de liberté avec les règles ou la fonctionnalité du travail. Faut-il s'étonner que le sentiment d'être respecté et reconnu soit souvent au cœur de l'appréciation globale portée sur la structure ?

Les démarches de questionnement permettent parfois d'identifier des éléments pouvant paraître secondaires mais qui constituent un point d'achoppement. Dans un CADA, toutes les appréciations sur le cadre avaient été très négatives pour l'unique raison de la persistance d'un problème de cafards, attirant l'attention sur l'importance que prenait dans le vécu des personnes cet élément pourtant relativisable par la qualité globale du cadre de vie.

Parfois, ils permettent de comprendre l'urgence de changements. Dans un CHRS, la manière même dont les résidents avaient abordé la question de l'obligation de se lever tous les matins, week-ends compris, avait sensibilisé toute l'équipe à l'urgence de prendre une décision trop longtemps reportée quand on n'évoquait le sujet qu'entre professionnels (avec toujours de bonnes raisons de sursoir...).

Parfois les réponses donnent l'occasion de mettre en tension certaines pratiques ou certains principes pour inviter à réfléchir à des compromis.

Par exemple :

- questionnement de la limitation des visites par rapport aux familles,
- négociations autour des heures de fermeture des portes dans les CHRS,
- rôle des veilleurs par rapport au respect de l'intimité personnelle.

Dans une MECS, les parents interrogés sur l'admission n'évoquaient pratiquement jamais le protocole institutionnel (entretien, livret d'accueil...). Ils mettaient l'accent essentiellement sur la possibilité qui leur avait été donnée de voir concrètement ou leur enfant allait vivre et de se représenter concrètement son planning. Cela mettait en tension le principe posé par certaines équipes éducatives de refuser tout accès des familles à l'étage des enfants pour protéger l'espace de ceux-ci.

Ces exemples n'ont rien d'exhaustif et chaque démarche peut constituer une aventure pour l'équipe qui la mène. Il existe évidemment des limites à ces démarches et le questionnement des usagers ne suffit pas à faire le point sur l'atteinte des objectifs de la structure. Il permet simplement, mais c'est déjà beaucoup, d'avoir accès à la manière dont ils se représentent l'offre de services qui leur est proposée.

Plus généralement, j'ai retiré deux grandes conclusions de l'accompagnement de ces démarches attentives à la parole des usagers/bénéficiaires de l'action :

- On ne doit pas se dispenser d'entendre dans un dispositif un peu solennel ce que les personnes perçoivent et comprennent de ce qu'on imagine ou souhaite pour eux. Si l'on accepte d'écouter avec bienveillance c'est toujours une source de surprises et d'enrichissement de la pratique.
- Ecouter cette parole constitue une occasion importante de situer la réflexion évaluative au « bon endroit » c'est à dire à proximité des personnes concernées. Sans renoncer à penser ce que l'on entend et dans une position d'analyse non passive. Mais en étant attentif et vigilants à tous les effets d'abstraction, de généralisation et de distance portés par le langage et les modes d'échanges entre professionnels.