

L'évaluation et son système, point de vue sur les enjeux

Il va s'agir, dans le cadre de cette journée de point d'étape sur l'évaluation interne et externe dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux en Bretagne de :

- resituer tout d'abord l'évaluation dans un Système mis en place et en cours d'élaboration par les pouvoirs publics et plus précisément par l'Etat depuis plusieurs années déjà.
- pointer les impacts positifs et les limites que cela peut avoir sur les démarches d'évaluation,
- d'essayer de dégager quelques pistes de réflexion.

De quelle place je parle ?

Je travaille à l'URIOPSS Bretagne, une union d'associations, transversale, réunissant plus de 300 établissements et services sanitaires sociaux ou médico-sociaux gérés par des associations privées à but non lucratif.

Nous avons trois missions principales, l'information de nos adhérents sur toutes les politiques publiques et la réglementation de notre secteur, la représentation de nos adhérents auprès des pouvoirs publics départementaux et régionaux, la formation des salariés et des bénévoles des structures adhérentes.

L'évaluation est donc un des sujets que nous traitons et nous faisons œuvre de pédagogie pour mobiliser nos adhérents sur cette démarche.

L'URIOPSS Bretagne adhère par ailleurs à l'UNIOPSS, Union Nationale Interfédérale des Organismes Privés Sanitaires et Sociaux dirigée par Hubert Allier, vice président de l'ANESM.

Outre mon point de vue, forgé par une expérience de terrain et aussi un peu de lecture et de réflexion..., vous aurez donc en toile de fond de mon propos, celui de l'URIOPSS Bretagne et celui de l'UNIOPSS, en bref dans notre jargon, celui du réseau URIOPSS/ UNIOPSS.

L'évaluation dans un système en marche voire en déconstruction

Les grandes lois récentes : loi de lutte contre les exclusions en 1998, loi 2002-2, loi organique relative aux lois de finances - LOLF – promulguée en 2001, la RGPP réforme générale des politiques publiques, loi HPST... situent toutes l'évaluation au centre de leurs préoccupations, mais selon des conceptions et des contours différents qui impactent forcément chacune à un moment ou à un autre l'évaluation dans le secteur sanitaire social et médico-social et le cours que l'on souhaite lui donner.

Je ne vais pas reprendre tous ces textes évidemment, je vais en reprendre trois : La LOLF, la RGPP et la loi HPST

1- La LOLF

Cette loi organique relative aux lois de finance promulguée comme je vous l'ai dit en 2001 a été mise en application à partir de 2006.

Il est je crois important aujourd'hui de se rappeler les grandes lignes et grands principes de cette loi.

En effet, née d'une volonté politique de moderniser les règles budgétaires et comptables, posées par l'ordonnance organique de 1959, la mise en place de cette nouvelle constitution financière qu'est la LOLF, amène la gestion publique, au delà de la nouvelle architecture budgétaire, à passer d'une culture de moyens à une culture de résultats. Le cadre de gestion qu'elle met en place est désormais centré sur la responsabilisation des gestionnaires et le contrôle de la performance.

En outre, la LOLF a permis un renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement et favorise les choix stratégiques en matière de finances publiques : elle accroît la transparence de la gestion budgétaire et renforce la portée de l'autorisation parlementaire.

Concrètement, c'est la LOLF qui fait que maintenant, chaque année, il y a un débat parlementaire sur la loi de finance dont dépendent notamment les budgets des ESAT, des CHRS financés par l'aide sociale d'Etat.

Toujours dans le prolongement de la LOLF, la loi de financement de la sécurité sociale, instituée elle depuis 1996, a aussi été revue par la *loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale* (LOLFSS) promulguée le 2 août 2005. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale est chaque année lui aussi âprement discuté avant d'être adopté et de donner naissance tous les ans à la LFSS.

Des mots clé:

Responsabilisation, contrôle, indicateurs, Performance, transparence

2- La RGPP

La Révision Générale des politiques Publiques, RGPP, est elle initiée depuis 2007.

Le contexte :

Des déficits publics persistants, un objectif de retour à l'équilibre des comptes publics initialement fixé à l'horizon 2012, des départs à la retraite plus importants d'agents publics et le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux d'agents publics d'Etat.

Ses objectifs :

Repenser les missions et l'organisation de l'Etat et les politiques qu'il a vocation à mener soit seul soit avec d'autres acteurs publics ou parapublics (collectivités territoriales, organismes de sécurité sociale)...

Ses grands principes :

- Limiter fortement la croissance de la dépense publique en faisant un certain nombre d'économies tout en renforçant l'efficacité et la qualité de l'action publique. La réforme se situe en ce sens dans la continuité notamment de la LOLF.
- Mettre en place une politique globale et coordonnée de réforme avec une volonté de :
 - Révision exhaustive et de « remise à plat » de l'ensemble des politiques publiques
 - Recentrage des politiques de l'Etat sur des publics ou des territoires jugés prioritaires (logement, emploi, formation professionnelle, politique de la ville...)
 - Abandon par l'Etat de certains champs d'action

Un exemple de recentrage ou d'abandon :

- la Diminution forte des financements d'Etat dédiés aux mesures jeunes majeurs (passage de 58 millions d'euros en 2008 à 13 millions en 2009 et 0 euros en 2010)

Les conséquences :

- Volonté de l'Etat de privilégier ses propres structures
- On assiste donc à des retraits d'habilitation justice d'associations et à des baisses importantes de budget
- Des départements dénoncent les désengagements de l'Etat et les transferts de charges

Enfin la RGPP passe aussi par une réorganisation de l'Etat au niveau national et local :

- Réorganisation des Directions d'administration centrale et fusion de certaines missions et agences,

- Affirmation du niveau régional comme niveau pertinent pour l'Etat déconcentré,

- Réorganisation des Directions régionales et départementales,

- Et enfin, Renforcement du niveau régional comme échelon de pilotage des politiques publiques :

- + Niveau régional = niveau de droit commun pour mettre en œuvre les politiques publiques relevant de l'Etat et piloter leur adaptation aux territoires,

- + Préfet de Région = pilote et garant de la cohésion de l'action interministérielle de l'Etat. En effet pour le pilotage des politiques publiques, le Préfet de région aura autorité sur les Préfets de Département

Des mots clé : crise - économies- efficacité- résultat- réorganisation

3- La loi « Hôpital, patients, santé et territoire » (HPST)

Cette loi, promulguée elle le 21 juillet 2009, a permis notamment la création des agences régionales de santé (ARS).

Elle répond à un des objectifs de la RGPP : En regroupant sept structures territoriales en une seule, les ARS ont mis fin à différents organismes œuvrant en région dans les domaines de la santé et des soins : les services déconcentrés de l'Etat (les pôles "santé" des DDASS et des DRASS), les agences régionales de l'hospitalisation (ARH), les unions régionales des caisses d'assurance maladie (URCAM), les missions régionales de santé (MRS), les groupements régionaux de santé publique (GRSP) et une partie des services régionaux des trois régimes de l'assurance maladie.

Outre cela, pour revenir à notre sujet de ce jour, cette loi annonce un nouveau calendrier pour l'évaluation interne et externe, déterminé par décret (toujours pas publié à ce jour) et institue aussi les procédures d'appels à projet. On peut penser que c'est là un pas de plus vers la mise en concurrence, et peut-être imaginer que les rapports d'évaluation interne et les résultats de l'évaluation externe serviront au jury pour se déterminer lors du choix d'un porteur de projet plutôt qu'un autre. Et autre

nouveauté, qui n'est pas des moindres, cette loi institue une nouvelle agence, l'ANAP Agence Nationale d'Appui à la Performance.

Des mots clé : Etat, concurrence, région, performance.

La RGPP relève de la volonté Présidentielle alors que la LOLF relève de la volonté des élus. La RGPP a cependant pu s'appuyer sur la nouvelle architecture budgétaire mise en place à partir de 2006 par la LOLF et particulièrement sur la première génération de « rapports d'activité et de performance » qui a été publiée au printemps 2007.

On peut donc penser que LOLF, RGPP ainsi que loi HPST font système et que entre autres choses, les logiques qui les sous tendent, peuvent modifier l'idée initiale de l'évaluation dans notre secteur donnée par la loi du 2 janvier 2002.

Je vous le rappelle, maintenant que je vous ai bien perdu dans les dédales de la réforme de l'ETAT, la loi 2002-2 dit dans son article 22 codifié L.312-8 dans le code de l'action sociale et des familles que : « les établissements et services procèdent à l'auto-évaluation de leurs activités et de la qualité des prestations qu'ils délivrent , au regard notamment de procédures de références et de recommandations de bonnes pratiques professionnelles validées ou en cas de carence élaborées selon la catégorie d'établissement par le « Conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale »...

Vous remarquerez que la loi du 2 janvier précède les deux réformes faites au pas de charge dont je viens rapidement de vous parler.

Aujourd'hui il convient donc d'être attentif à garder le cap et en tout cas à faire savoir et à faire valoir tout l'intérêt des démarches d'évaluation telles qu'elles ont été envisagées au départ à savoir :

- privilégier « *la démarche et le sens avant l'outil* »,
- apporter ensemble notre contribution afin d'aller, avec tous les acteurs concernés, vers une culture commune de l'évaluation, véritable démarche de progrès et de développement. Car si la loi 2002-2 articule les multiples dimensions de l'évaluation, et affirme l'importance de l'évaluation des besoins, et pas seulement de la qualité du service ou des coûts, force est de constater une insistance particulière des pouvoirs publics sur l'évaluation de ces coûts, dans une logique de maîtrise accrue de la dépense publique. Logique vous l'avez compris de la LOLF puis de la RGPP et de la loi HPST
- Il convient aussi de situer l'évaluation dans une dimension globale. Dans une position politique validée par son conseil d'administration, le 6 mai 2006,

l'Uniopss a entendu resituer l'évaluation dans sa dimension globale, au-delà de la seule évaluation des établissements et services sociaux et médico-sociaux. Elle ne peut en effet envisager que les structures sociales et médico-sociales comme les décideurs publics s'engagent dans toutes ces démarches sans avoir posé collectivement les bases de ce qu'elles recouvrent et bien appréhendé un élément central : la nécessaire prise en compte de l'évaluation dans son acception globale, en vue de l'évolution de la qualité de l'action sociale et des politiques sociales.

En cela, L'UNIOPSS considère l'évaluation comme :

- un processus d'amélioration de la qualité des prestations dans l'action sociale
- un processus de débat pour une production de connaissances utile à l'évolution des politiques publiques
- un outil de management dans les associations d'action sociale.

Avant de conclure, je livre à votre réflexion des éléments extraits d'un rapport de l'IGAS datant de juillet 2005 intitulé « suivi, contrôle et évaluation du travail social et de l'intervention sociale ».

Ce rapport de 210 pages extrêmement fouillé se base notamment sur l'expérience québécoise pour mesurer la portée et les limites de l'évaluation en travail social. Bien que datant de 5 ans, il est toujours d'une grande actualité.

On y lit par exemple ceci :

« Si l'évaluation est vue comme un outil permettant de donner du sens en re-légitimant le travail social, permettant d'évoluer, il faut en faire bon usage.

- ❖ Elle ne constitue pas à elle seule l'unique voie permettant d'améliorer la qualité de l'action publique ou les prestations offertes par un établissement ou un service.
- ❖ Par ailleurs les caractéristiques propres au travail social et à l'intervention sociale font que le processus nécessaire pour opérer une « bonne » évaluation est particulièrement exigeant et doit viser à réduire plusieurs risques :
 - Les risques tenant à une définition insuffisamment précise des objectifs de l'action
 - Des risques de mainmise des experts sur les processus d'évaluation
 - Des risques tenant à l'opinion que certains élus peuvent avoir de l'évaluation
 - Des risques liés aux questions de méthode

- Des risques d'ordre éthique
- Des risques liés aux ambiguïtés touchant au statut de l'utilisateur »

Des préconisations également dans ce rapport.

J'en ai choisi une : « dans les établissements et services dont l'Etat assure le financement, il lui appartient de prévoir une augmentation des ressources allouées sans laquelle l'obligation d'évaluer ne sera pas respectée ou ne pourra pas l'être qu'au prix d'un dévoiement de l'évaluation par le recours à des solutions à bas prix, méthodologiquement non assurées »

En conclusion:

Notre réseau UNIOPSS/ URIOPSS est fortement engagé dans la promotion de l'évaluation.

Nous disons oui à une évaluation qui part du terrain, qui montre, qui met en valeur, qui fait bouger, qui bénéficie à l'utilisateur.

Nous sommes et serons vigilants :

-à ce qu'elle ne devienne pas une évaluation uniquement comptable qui aurait pour objectif la diminution des coûts,

-à ce que performance et réussite ne soient pas des notions confondues.

Je vous remercie de votre attention.