

## EVALUER LE PROJET D'ETABLISSEMENT OU DE SERVICE - *Un prototype instrumental* -

**Présentation de l'auteur** : Francis Alföldi est docteur en sciences de l'éducation, consultant en méthodologie d'évaluation et en analyse des pratiques. Il a publié aux éditions Dunod : *Evaluer en protection de l'enfance* (1999, réédité en 2005), *Mille et un jours d'un éducateur* (2002), *Savoir évaluer en action sociale et médico-sociale* (2006). Il est enseignant et directeur de recherche en Master de Formateur d'Adultes à Paris III. Il a travaillé en tant qu'éducateur spécialisé pendant vingt-cinq ans.

### INTRODUCTION

Que vaut ce projet d'établissement ? remplit-il sa fonction ? comment évaluer sa qualité ? A mesure que le projet d'établissement s'impose comme un jalon incontournable dans la conduite des institutions sociales et médico-sociales, il importe de disposer d'instruments commodes pour apprécier la rigueur méthodique et le caractère pratique de ce document.

L'application d'une méthode spécifique et les activités de consultant en évaluation<sup>1</sup> me conduisent à accompagner des institutions dans la construction de leur évaluation interne. Ce contexte d'intervention nécessite d'examiner attentivement le projet d'établissement, avant de lancer le chantier d'évaluation avec les professionnels. Ce préalable est indispensable ; on connaît l'articulation majeure entre évaluation interne et projet d'établissement. La loi du 2 janvier 2002 est claire sur ce sujet : le dispositif d'évaluation interne fait partie du projet d'établissement ou de service. Les préconisations du guide d'évaluation interne publié par le Comité National de l'Evaluation Sociale et Médico-Sociale avant sa dissolution, intègrent le lien étroit entre projet d'établissement et évaluation interne : le projet d'établissement ou de service occupe l'une des quatre dimensions retenues pour l'évaluation interne. La lecture du projet d'établissement doit permettre de dégager les futurs critères de l'évaluation interne. Or les projets existants montrent une grande disparité dans ce domaine. Certains, précis et efficaces, transmettent la culture institutionnelle tout en communiquant clairement sur le fonctionnement et l'organisation. D'autres, plus confus, moins structurés, n'offrent qu'un support médiocre aux fondations de l'évaluation interne.

Ainsi les directeurs me demandent parfois d'évaluer la pertinence de leur projet d'établissement, avant d'entamer le chantier de l'évaluation interne. Le projet existe, il a été réalisé et l'on voudrait un avis éclairé sur ses avantages et inconvénients, comme cela s'est produit au Foyer Paul Cadot, institution orléanaise recevant des

---

<sup>1</sup> Pour plus d'informations sur la *méthode Alföldi* et sur les activités de mon cabinet visiter [alfoldiconsultant.com](http://alfoldiconsultant.com).

personnes adultes handicapées. Cette expérience illustrera l'application pratique du prototype instrumental. L'outil proposé peut aussi servir de point de départ quand le projet d'établissement ou de service n'existe pas. Ainsi a-t-il récemment servi de base pour ébaucher un plan de projet d'établissement avec la direction du service de prévention spécialisée *A travers la ville*, implantée sur la commune d'Aubervilliers en Seine-Saint-Denis.

Le prototype instrumental est conçu comme un guide méthodique ; sa fonction est de faciliter l'évaluation de la qualité d'un projet d'établissement ou de service. La littérature moderne abonde en préconisations instrumentales ; on trouve actuellement sur le marché du conseil un nombre croissant de grilles d'évaluation. Ces dispositifs présentent des intérêts divers ; il se trouve qu'aucun des travaux consultés n'a répondu pleinement à mon attente instrumentale : réaliser une évaluation rapide et cohérente sur les avantages et inconvénients présentés par un projet d'établissement ou de service. L'instrument requis doit répondre simultanément à des exigences de célérité, de rigueur et de pertinence. La recherche-action m'ayant enseigné que si l'instrument nécessaire est manquant, il faut se résoudre à le fabriquer ; je me suis donc lancé dans l'entreprise. La compilation bibliographique a été complétée par l'examen de plusieurs projets existants. Puis la phase de construction proprement dite a été engagée. Le travail au moment de cette publication est au stade de l'ébauche ; les expérimentations sont en cours. C'est pourquoi il sera souvent parlé dans cet article du « prototype ». L'auteur n'étant sans doute pas seul à rechercher ce type instrument, les premiers résultats paraissant plutôt encourageants, le prototype est présenté aux rédacteurs de projet d'établissement et aux praticiens qui les conseillent.

L'objectif consiste à faciliter la production d'un avis pertinent et argumenté sur la qualité d'un projet d'établissement, l'instrument doit donc être opérationnel quand l'utilisateur dispose d'un temps trop court pour réaliser une étude exhaustive. Il est certes préférable de prendre le temps nécessaire pour mener une étude approfondie. Cependant la réalité professionnelle et ses contraintes horaires n'accordent pas toujours la disponibilité requise. Qui examine un projet d'établissement voudrait en certaines situations disposer d'un instrument pratique, d'utilisation rapide : un maximum d'efficacité pour un minimum de temps. Ce résultat n'est pas actuellement atteint avec le présent prototype, lequel demeure lacunaire, non abouti, en nécessité d'amélioration.

L'article abordera successivement : les composantes du projet d'établissement ou de service au travers d'une exploration bibliographique ; la nécessité d'un plan fonctionnel pour modéliser l'évaluation du document ; la présentation du prototype instrumental ; la cohérence de l'instrument au regard des recommandations du CNESMS ; et enfin une application pratique sur un établissement.

## **LES COMPOSANTES DU PROJET D'ETABLISSEMENT OU DE SERVICE**

Dans son ouvrage précurseur publié en 1997, Jean-René Loubat écrivait à propos du projet d'établissement : « Il faut convenir qu'il n'existe pas a priori de modèle déposé, c'est-à-dire de plan ou de canevas incontournable » (Loubat, 1997, p.76). Dix ans plus tard c'est toujours vrai. Dans le récent hors série des Cahiers de l'Actif, Ali Boukelal le rappelle : « il n'y a pas de contenu normalisé du projet d'établissement », si ce n'est la référence au texte de loi de 2002 et les

préconisations du guide d'évaluation interne réalisé par le CNESMS (Boukelal, 2007, p.202). Pas de modélisation uniformisée, et c'est tant mieux. La diversité des 30 000 établissements et services concernés par le texte de 2002 est telle qu'une standardisation produirait des effets désastreux : atteinte à la spécificité des prises en charge de populations très différentes, dépersonnalisation de l'action envers l'utilisateur avec altération de la prise en compte de ses besoins singuliers, perte en créativité des intervenants et atteinte de l'enthousiasme professionnel. Pas de modèle unique, surtout pas. Ce n'est cependant pas une raison pour se dispenser d'agir avec rigueur dans la construction des instruments institutionnels.

Question liminaire : quelles sont les incontournables du projet d'établissement ou de service ? La littérature spécialisée propose un nombre important de composantes présentées comme nécessaires. Sans doute la diversité précédemment évoquée est-elle respectée, puisque tous les auteurs ne préconisent pas les mêmes items. L'exploration bibliographique rencontre des catalogues sensiblement différents. Toutefois dans l'ensemble il se dégage une certaine cohérence des regroupements d'items proposés dans la littérature. Peu de contradictions flagrantes dans les travaux ayant servi de fondations à cet article ; on pourra le constater dans la section qui suit. Les divergences observables attestent de la réalité complexe du secteur social et médico-social, dans lequel le projet d'établissement ou de service est en passe de devenir en quelque sorte la super carte de visite.

Pour commencer, l'article 311-8 de la loi de 2002, instaure l'instrument légal avec ses composantes principales : « un projet d'établissement ou de service qui définit ses objectifs, notamment en matière de coordination, de coopération et d'évaluation des activités et de la qualité des prestations, ainsi que ses modalités d'organisation et de fonctionnement ». Cette directive est assez précise pour signifier le dispositif général, mais elle ne détermine pas la méthodologie d'application ni la structure constitutive du document à bâtir.

La première trame de plan proposé par Jean-François Bauduret et Marcel Jaeger dans l'ouvrage bien connu qui présente la loi de rénovation, est structurée autour de sept domaines dont cinq sont déclinés en items : 1. les valeurs de l'institution ; 2. la prise en compte des besoins des personnes accueillies ; 3. les moyens mis en œuvre ; 4. les conduites à tenir ; 5. la répartition des compétences, des qualifications et des statuts ; 6. le travail avec l'extérieur ; 7. penser et préparer l'avenir (Bauduret, Jaeger, 2002, p.120).

Dans son ouvrage de 1997, Jean-René Loubat propose « une dynamique qui articule trois grands modules » : 1. le positionnement ; 2. la méthodologie ; 3. l'organisation (Loubat, 1997, p.78). Les items constitutifs de chaque partie du projet d'établissement sont détaillés par l'auteur. Le positionnement regroupe : les finalités, les populations accueillies, l'inscription de l'établissement dans l'environnement, la philosophie de l'établissement. La méthodologie est déclinée en : action familiale, personnalisation de l'action de l'établissement, approche utilisée, évaluation. Enfin, le traitement de l'organisation regroupe : les personnels, l'utilisation du capital temps, l'aménagement des locaux, la prestation hôtelière, l'utilisation du matériel.

Le sociologue Patrick Dubéchet élabore dans un précédent numéro des Cahiers de l'Actif, une trame d'élaboration du projet d'établissement réalisée sur site auprès d'une association. Cette trame est composée de six domaines : 1. le cadre de la mission ; 2. les orientations et objectifs du service ; 3. la mise en œuvre des objectifs ; 4. les moyens à mettre en œuvre ; 5. les acteurs locaux ; 6. l'évaluation (Dubéchet, 2005, p.322).

Dans l'ouvrage collectif *Evaluation et qualité*, François Charleux propose d'élaborer le projet d'établissement à partir d'un questionnaire explorant trois directions : 1. les valeurs et principes fondamentaux ; 2. les missions et services ; 3. les moyens de mise en œuvre (Charleux, 2003, p.104). Ces trois variables sont déclinées en un ensemble d'items constitutifs de la structure du projet d'établissement (ib., p.105-116).

Patrick Lefèvre dans son guide de la fonction de directeur d'établissement énonce les trois dimensions souvent présentes dans les projets d'établissement : 1. la dimension politique : valeurs, missions, objectifs ; 2. la dimension gestionnaire : ressources, moyens, ratios ; 3. la dimension technique : services, méthodes, compétences (Lefèvre, 2003, p.200). Ces dimensions sont articulées avec trois constituants de la démarche qualité : le contrôle de conformité, le contrôle d'efficacité, le contrôle d'utilité (ib., p.199).

Il importe également d'examiner la trame préconisée par le CNESMS, pour bâtir l'évaluation interne. Quatre domaines sont successivement abordés : 1. les droits des usagers, la participation et la personnalisation de la prise en charge ; 2. l'établissement ou le service dans son environnement ; 3. le projet d'établissement ou de service et ses modalités de mise en œuvre ; 4. l'organisation de l'établissement ou du service (CNESMS, 2006, p.17 à 20). On se penchera davantage sur la partie 3 dans la suite du texte.

Enfin mentionnons le travail réalisé par Ali Boukelal dans un récent Cahier de l'Actif. On trouve dans les nombreux articles de ce numéro spécial intitulé « Evaluation et qualité » un important gisement de composantes du projet d'établissement ou de service. Cette contribution comporte un ensemble de tableaux proposant des définitions synthétiques assorties d'indicateurs pour chaque domaine abordé (Boukelal, 2007).

## **LA NECESSITE D'UN PLAN FONCTIONNEL**

Cet aperçu des travaux montre que le champ des savoirs sous-tendant le projet d'établissement a fait l'objet d'un important défrichage. Un ensemble de concepts pertinents à la réalité des établissements et services a été identifié. Il reste à forger des instruments d'évaluation facilitant un repérage rapide et pertinent. Parmi les procédés utiles, le plan assure un rôle essentiel. Le plan du projet d'établissement permet de vérifier la cohérence de son organisation interne relativement aux exigences légales et aux recommandations méthodologiques. Ce plan va servir de fondement à l'évaluation de la qualité du projet d'établissement. Il n'entre pas dans cet article d'exposer ma conception de l'évaluation en action sociale et médico-sociale, ce sujet a été développé dans un précédent ouvrage (Alföldi, 2006). Il importe néanmoins de rappeler que l'évaluation dont il est question est centrée sur le rapport complexe entre recueil d'informations et fabrication de critères en articulation avec l'implication des évaluateurs dans leur production évaluative. Partant de cette conception, l'évaluation d'un projet d'établissement ou de service consiste à prononcer un jugement pondéré sur la qualité du document à partir de ses éléments constitutifs et en fonction d'un ensemble de critères représentatif du champ de savoir relevant de la gestion des établissements et services de l'action sociale et médico-sociale.

Concernant la structure de l'outil, cinq dimensions ont été sélectionnées afin d'organiser la sélection des notions pertinentes : 1. présentation générale ; 2. prestation ; 3. organisation ; 4. évaluation ; 5. mise en forme. Vingt-quatre critères

sont répartis à l'intérieur des cinq dimensions. L'ensemble est conçu pour couvrir l'ampleur du champ des pratiques et savoirs relevant de la dynamique du projet d'établissement ou de service. Cette articulation a été édiflée avec le souci de réduire les chevauchements inévitables entre catégories extraites d'une même réalité complexe. En cela réside un biais majeur dans toute entreprise de classification : ranger dans des cases comme s'ils étaient distincts des éléments d'une réalité dans laquelle ils sont imbriqués. Ces opérations de démontage apportent ainsi parfois une certaine clarté, mais c'est au prix d'une perte partielle du sens.

### **La présentation générale de l'établissement ou du service**

La première dimension présente les grands traits de l'institution. Sans doute un peu hétérogène du fait de la diversité de ses composantes, elle met néanmoins en avant l'identité de l'établissement ou du service. La présentation générale regroupe sept critères : 1. l'implantation géographique avec adresse, plan et accès de l'institution ; 2. la définition du rôle de l'association gestionnaire, l'inscription de l'établissement dans les orientations territoriales, la mention des textes législatifs de référence ; 3. la déclinaison des valeurs et principes fondant l'action de l'institution ; 4. les missions, le service assuré à l'utilisateur avec ses objectifs opérationnels ; 5. la description de la population accueillie avec ses caractéristiques, l'analyse de ses besoins et l'identification du secteur d'intervention ; 6. la mention des modalités de financement ainsi que des ratios usagers/professionnels ; 7. les références des modèles théoriques appliqués dans la prise en charge des usagers.

### **La prestation de l'établissement**

La dimension intitulée *prestation* regroupe six items qui ont trait aux techniques de prise en charge mises en œuvre par l'institution pour exercer sa mission auprès des usagers. La déclinaison de la prestation associe : 1. une description circonstanciée de chaque prestation spécifique, quelle soit éducative, d'aide sociale, psychologique, pédagogique, juridique, d'accueil et d'hébergement ; 2. la mise en œuvre de la personnalisation de l'intervention notamment par l'exposition des modalités de mise en œuvre et de suivi du projet individualisé ou personnalisé ; 3. les orientations institutionnelles portant sur le travail avec les familles ou les responsables légaux ; 4. les choix méthodologiques en matière d'évaluation des situations, de pluridisciplinarité, et de participation des usagers à l'évaluation de leurs situations ; 5. les dispositions prises en matière de régulation interne : réunions, instances ; 6. les orientations de travail avec le réseau partenarial.

### **L'organisation interne**

La dimension de l'organisation de l'établissement ou du service a trait aux ressources humaines et aux procédures caractéristiques du fonctionnement institutionnel. Elle regroupe six critères : 1. la présentation du personnel de l'établissement ou du service avec organigramme, description des fonctions et qualifications, déclinaison des compétences requises, dispositif de formation des professionnels et modalités d'accueil des stagiaires ; 2. le protocole d'admission des nouveaux usagers et les principes régissant leur accueil dans l'institution ; 3. les dispositions en vigueur en matière d'horaires et les modalités d'organisation de la vie quotidienne ; 4. la description des équipements matériels, en particulier l'agencement des locaux et le parc des véhicules ; 5. les dispositions prises en matière d'application des droits des usagers ; 6. les mesures prises en matière de sécurité

des personnes usagers et professionnels, sécurité corporelle, organisation des soins, prévention des risques et des violences institutionnelles.

### **Le dispositif d'évaluation interne**

Cette dimension centrée sur les pratiques d'autoévaluation dans l'institution comporte quatre critères : 1. la présentation de l'instrument d'évaluation interne dont s'est doté l'établissement ou le service, avec les options méthodologiques adoptées en matière de critères d'évaluation et de recueil d'information ; 2. les modalités d'évaluation des compétences professionnelles du personnel de l'établissement ; 3. la conduite de la démarche qualité avec modalités de remédiation aux défaillances et valorisation des aspects positifs repérés par l'évaluation ; 4. l'exposition des perspectives d'avenir, développement institutionnels et chantiers requis par la démarche qualité.

### **La mise en forme du document**

La dernière dimension de ce modèle est consacrée à la qualité de la forme apportée à la présentation du document. L'unique critère de cette dimension regroupe les composantes d'une présentation optimale et fluide : la justesse de l'orthographe et de la frappe, le respect de la pagination, la présence d'un sommaire précis, l'exactitude de la syntaxe, la cohérence sémantique tout au long du document, la qualité de la présentation (soin, polices de caractères, justification du texte, illustrations graphiques ou photographiques), l'agrément de la couverture.

## **LE PROTOTYPE INSTRUMENTAL**

L'instrument d'évaluation se présente sous la forme d'un document de format A3. Sur la page de gauche figurent les 24 critères d'évaluation répartis dans les 5 dimensions de l'outil. Dans la première colonne apparaît l'intitulé de chaque dimension et de chaque critère assorti d'un numéro d'ordre. Figurent également les 4 colonnes réservées à la cotation. Les critères sont dotés d'un étalonnage à trois niveaux ; le niveau 1 s'applique au repérage d'une lacune grave dans la construction du projet d'établissement ; le niveau 2 correspond à la présence d'une lacune mineure, pouvant aisément être corrigée ; le niveau 3 est attribué lorsque le critère rencontre un niveau de qualité optimale. L'étalonnage est assorti d'une modalité « z » pour les cas où le critère ne s'applique pas pour des raisons inhérentes aux particularités du contexte institutionnel. L'application de cet outil se fait après lecture intégrale du projet d'établissement ou de service.

On remarquera que l'instrument ne comporte pas d'emplacement pour les totaux des résultats ; cette orientation quantitative n'a pas été développée afin d'éviter le dévoiement de sens qui survient trop fréquemment avec l'interprétation des chiffres. L'estimation quantitative a lieu pour chaque critère en lecture directe avec les éléments d'information reportés de manière explicite dans la page de droite. Dans celle-ci chaque critère est symbolisé par le numéro d'ordre correspondant en page gauche. Les emplacements vierges servent à recevoir les parties de texte prélevées dans le document évalué pour justifier les niveaux attribués dans la page de gauche. L'ampleur des fragments de texte variant : un paragraphe, un chapitre voire l'ensemble du document, les passages courts sont retranscrits intégralement tandis que les passages plus longs sont signalés par un repérage précis dans le texte.

On remarquera que les critères n'ont qu'un titre et une échelle à trois niveaux ; ils ne sont pas équipés des définitions rédigées caractérisant les outils qualitatifs aboutis. Ce travail d'écriture qui améliorerait la précision diagnostique pourra être entrepris par la suite, si l'instrument rencontre l'intérêt commun au-delà de l'usage qu'en fait son auteur. En l'état actuel du chantier, il s'agit de mettre en œuvre un instrument d'utilisation rapide, offrant une traçabilité significative : chaque cotation chiffrée sur la page de gauche doit être corroborée par la restitution des informations correspondantes sur la page de droite. Cette structure permet de réduire la part subjective de l'appréciation non étayée par des éléments factuels. Chaque attribution de niveau étant justifiée par des informations directes, le risque est moindre de bâtir une appréciation déconnectée de la réalité. La manipulation du sens, risque constant dans la mise en œuvre des grilles d'évaluation, doit être contrôlée par un positionnement rigoureux fait d'éthique et de méthode.

MODELE D'EVALUATION DU PROJET D'ETABLISSEMENT OU DE SERVICE					
Critères	Niveaux	1	2	3	z
<b>1. Présentation générale</b>					
1.1. Implantation géographique : adresse, plan et accès					
1.2. Association gestionnaire, orientations territoriales et textes législatifs					
1.3. Valeurs et principes					
1.4. Mission, service et objectifs opérationnels					
1.5. Population accueillie : caractéristiques, besoins et secteur d'intervention					
1.6. Financement et ratios					
1.7. Modèles théoriques de référence					
<b>2. Prestation</b>					
2.1. Description de chaque prestation : éducative, d'aide sociale, psychologique, pédagogique, juridique, d'accueil et d'hébergement					
2.2. Personnalisation des prestations : projet personnalisé : mise en œuvre et suivi, participation de l'usager					
2.3. Travail avec les familles ou les responsables légaux					
2.4. Evaluation des situations : pluridisciplinarité, méthode de référence et participation des usagers					
2.5. Instances de régulation interne					
2.6. Travail avec le réseau partenarial					
<b>3. Organisation</b>					
3.1. Personnels : organigramme, fonctions, qualifications, compétences, formation, accueil des stagiaires					
3.2. Admission et accueil					
3.3. Horaires d'ouverture et organisation quotidienne					
3.4. Equipement matériel : locaux et véhicules					
3.5. Droits des usagers, circulation des informations et confidentialité					
3.6. Sécurité des personnes : sécurité physique, organisation des soins et prévention des violences institutionnelles					
<b>4. Evaluation interne</b>					
4.1. Instrument d'évaluation interne : options méthodologiques, critères et recueil d'informations					
4.2. Evaluation du personnel : dispositif d'évaluation des compétences professionnelles					
4.3. Démarche qualité : remédiations aux défaillances et valorisation des aspects positifs					
4.4. Perspectives d'avenir : développements institutionnels et chantiers requis par la démarche qualité					
<b>5. Mise en forme</b>					
5.1. Orthographe, frappe, pagination, sommaire et plan, syntaxe, cohérence sémantique, présentation (soin, polices de caractères, justification du texte, illustrations graphiques ou photographiques), agrément de la couverture.					
Niveau 1 : absent et/ou non pertinent			Niveau 3 : présent et pertinent		
Niveau 2 : présent mais insuffisamment pertinent			Mention z : ne s'applique pas		



OBSERVATIONS					
Critères	Niveaux	1	2	3	z
<b>1. Présentation générale</b>					
1.1.					
1.2.					
1.3.					
1.4.					
1.5.					
1.6.-					
1.7.					
<b>2. Prestation</b>					
2.1.					
2.2.					
2.3.					
2.4					
2.5.					
2.6.					
<b>3. Organisation</b>					
3.1.					
3.2.					
3.3.					
3.4.					
3.5.					
3.6.					
<b>4. Evaluation interne</b>					
4.1.					
4.2.					
4.3.					
4.4.					
<b>5. Mise en forme</b>					
5.1.					

## **LA COHERENCE DU PROJET D'ETABLISSEMENT AU REGARD DES RECOMMANDATIONS DU CNESMS**

Le guide du CNESMS a fait du projet d'établissement l'une des quatre préconisations principales pour la construction de l'évaluation interne. Cette dimension est assortie de trois recommandations méthodologiques pouvant servir de base à la construction de critères : le projet au regard des besoins identifiés ; la cohérence à l'égard des missions confiées à l'établissement ou au service, la place du projet dans son organisation institutionnelle (CNESMS, 2006, p.19).

Pour ce qui est du projet au regard des besoins identifiés, le guide d'évaluation interne recommande de vérifier que le projet d'établissement prendra en compte non seulement les besoins, mais aussi les attentes des usagers, le recueil de leur avis, de leur satisfaction, ainsi que les modalités de réactualisation du projet d'établissement. Ces aspects sont abordés par le prototype évaluatif avec le critère 1.5. intitulé « Population accueillie : caractéristiques, besoins et secteur d'intervention », à l'exception des modalités de réactualisation du projet d'établissement qui peuvent être intégrées dans le critère 4.1. « Instrument d'évaluation interne : options méthodologiques et critères ».

En ce qui concerne le second point, la cohérence à l'égard des missions, le guide précise qu'au-delà des « missions d'intérêt général et d'utilité sociale confiée par les autorités compétentes », le projet d'établissement doit aussi montrer l'intégration des missions dans les pratiques quotidiennes des équipes ; le CNESMS préconise également que le projet aborde la correspondance entre le public et les missions, et traite la question du refus d'admission. Dans le prototype instrumental, le critère 1.4. intitulé « Mission, service et objectifs opérationnels » couvre ces aspects, sans développer le versant de l'analyse critique recommandée par le guide du CNESMS. Cette réflexion critique trouve elle aussi place dans le critère « Instrument d'évaluation interne : options méthodologiques et critères », l'analyse critique de la concordance entre public et missions pouvant constituer l'un des critères de l'évaluation interne.

Troisième recommandation méthodique du guide du CNESMS, la place du projet d'établissement dans l'organisation institutionnelle : il s'agit de veiller à la cohérence du projet relativement aux organismes gestionnaires et le cas échéant la cohérence entre institutions ou service dépendant du même organisme ; cette dimension considère également la mise en valeur du projet proprement dit dans les pratiques quotidiennes. L'articulation du projet avec les instances de tutelle est intégrée dans le prototype avec le critère 1.2. « Association gestionnaire, orientations territoriales et textes législatifs ». L'intégration par les équipes du projet d'établissement dans leurs pratiques n'est pas constitutive d'un critère spécifique, mais trouvera place en tant que critère d'évaluation interne si tel est le choix retenu, dans le critère « Instrument d'évaluation interne : options méthodologiques et critères ».

## EXPERIMENTATION DANS UN ETABLISSEMENT A ORLEANS

Le foyer Paul Cadot <sup>2</sup> accueille des personnes handicapées adultes ; l'établissement situé à Orléans dépend de l'association APHL (Association pour la Promotion des Handicapés dans le Loiret). La demande formulée par la direction portait dans un premier temps sur le diagnostic des outils existants ; il s'agissait ensuite d'engager l'élaboration du dispositif d'évaluation interne avec la participation de l'ensemble du personnel. La planification de l'action prévoyait de répartir l'institution en quatre groupes assistant chacun à une journée organisée de manière identique : la matinée consacrée à l'exposé du diagnostic de la qualité des instruments institutionnels existants et l'après-midi pour l'engagement des premiers travaux, notamment la sélection des futurs critères d'évaluation interne.

Parmi les documents examinés, le projet d'établissement retenait particulièrement l'intérêt de l'équipe de direction. En effet la version en cours datant d'octobre 2002, les remarques et indications d'amélioration du consultant pouvaient constituer une aide préparatoire à la réécriture du projet, la version prochaine étant programmée pour 2008.

Il se trouve que les productions écrites de cette institution formaient un ensemble imposant : projet d'établissement, projet individualisé, protocole d'évaluation des activités, livret d'accueil, contrat de séjour, compte-rendu des diverses réunions, règlement de fonctionnement, règlement intérieur, fiches de postes, classeur de recueil d'information sur le suivi quotidien des résidents. Un nombre de pages plutôt conséquent ! La gestion du temps contre-indiquait formellement d'approfondir avec chaque groupe, l'examen du projet d'établissement. L'importance essentielle de ce document requerrait cependant une lecture attentive et un exposé précis bien que succinct. Dans un tel contexte, l'application du prototype instrumental au projet d'établissement m'a permis de passer en revue avec chacun des quatre groupes, l'ensemble des points qui paraissaient problématiques (le niveau 1 dans l'outil), ceux qui auguraient d'une remédiation aisée mais nécessaire (le niveau 2) et enfin les points forts du projet méritant valorisation et reconnaissance du travail accompli (le niveau 3).

Il est bien entendu impossible de reproduire ici l'intégralité de ce projet d'établissement (la version qui m'a été remise comportait 50 pages). On se limitera à reproduire l'application du prototype, en l'assortissant d'un commentaire explicatif. Rappelons qu'en page gauche, figurent les niveaux de cotations portés en face de chaque intitulé de critère, et qu'en page droite apparaissent les éléments du texte extraits ou mentionnés qui argumentent l'avis diagnostic sous-tendu par chaque niveau attribué. Le lecteur verra ainsi ressortir les points saillants du document : points forts à valoriser et aspects lacunaires à corriger.

---

<sup>2</sup> Je remercie Isabelle Wroclawski, directrice du Foyer Paul Cadot, d'avoir autorisé la mention dans cet article des travaux engagés dans son institution avec Alföldi Consultant.

<b>EVALUATION DU PROJET D'ETABLISSEMENT DU FOYER PAUL CADOT</b>					
<b>Critères</b>	<b>Niveaux</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>z</b>
<b>1. Présentation générale</b>					
1.1. Implantation géographique : adresse, plan et accès		1			
1.2. Association gestionnaire, orientations territoriales et textes législatifs			2		
1.3. Valeurs et principes				3	
1.4. Mission, service et objectifs opérationnels				3	
1.5. Population accueillie : caractéristiques, besoins et secteur d'intervention		1			
1.6. Financement et ratios		1			
1.7. Modèles théoriques de référence		1			
<b>2. Prestation</b>					
2.1. Description de chaque prestation : éducative, d'aide sociale, psychologique, pédagogique, juridique, d'accueil et d'hébergement			2		
2.2. Personnalisation des prestations : projet personnalisé : mise en œuvre et suivi, participation de l'utilisateur				3	
2.3. Travail avec les familles ou les responsables légaux				3	
2.4. Evaluation des situations : pluridisciplinarité, méthode de référence et participation des usagers			2		
2.5. Instances de régulation interne				3	
2.6. Travail avec le réseau partenarial				3	
<b>3. Organisation</b>					
3.1. Personnels : organigramme, fonctions, qualifications, compétences, formation, accueil des stagiaires			2		
3.2. Admission et accueil				3	
3.3. Horaires d'ouverture et organisation quotidienne			2		
3.4. Equipement matériel : locaux et véhicules				3	
3.5. Droits des usagers, circulation des informations et confidentialité			2		
3.6. Sécurité des personnes : sécurité physique, organisation des soins et prévention des violences institutionnelles				3	
<b>4. Evaluation interne</b>					
4.1. Instrument d'évaluation interne : options méthodologiques, critères et recueil d'informations			2		
4.2. Evaluation du personnel : dispositif d'évaluation des compétences professionnelles			2		
4.3. Démarche qualité : remédiations aux défaillances et valorisation des aspects positifs			2		
4.4. Perspectives d'avenir : développements institutionnels et chantiers requis par la démarche qualité				3	
<b>5. Mise en forme</b>					
5.1. Orthographe, frappe, pagination, sommaire et plan, syntaxe, cohérence sémantique, présentation (soin, polices de caractères, justification du texte, illustrations graphiques ou photographiques), agrément de la couverture.				3	
<b>Niveau 1 : absent et/ou non pertinent</b>		<b>Niveau 3 : présent et pertinent</b>			
<b>Niveau 2 : présent mais insuffisamment pertinent</b>		<b>Mention z : ne s'applique pas</b>			

OBSERVATIONS					
Critères	Niveaux	1	2	3	z
<b>1. Présentation générale</b>					
1.1. élément absent					
1.2. association reléguée p.16 à un rang subsidiaire / textes de loi insuffisamment évoqués					
1.3. élément bien annoncé p.4 et 6					
1.4. élément bien annoncé p.5 à 17					
1.5. élément absent					
1.6. élément absent					
1.7. absence de modèles théoriques excepté le ROCS de Jacques Danancier					
<b>2. Prestation</b>					
2.1. prestation hébergement insuffisamment développée : description portant sur la mission plutôt que sur la prestation					
2.2. élément bien annoncé p.25-26					
2.3. élément bien annoncé p.12 à 15					
2.4. pluridisciplinarité explicitée p.4 ; méthode de référence et participation des usagers non traitées					
2.5. élément bien annoncé p.22 à 24					
2.6. élément bien annoncé p.27 et 17					
<b>3. Organisation</b>					
3.1. fiches de rôles et fonction présentées p.37 à 42 : il manque celles de plusieurs catégories professionnelles notamment les animateurs et éducateurs ; il manque aussi l'organigramme (en cours d'élaboration)					
3.2. élément traité p.19 / p.30 et 31					
3.3. traitement un peu succinct p.18 notamment sur l'organisation quotidienne					
3.4. traitement assez complet : p.18 unités de vie dans le corps du texte ; informations sur les locaux et sur les véhicules dans le règlement intérieur annexé					
3.5. traitement incomplet et dispersé : CVS abordé p.13 ; CVS (à nouveau), règlement de fonctionnement et livret d'accueil mentionnés sous forme de titres sans texte p.33 ; liste personnes qualifiées, chartes, modalités de travail sur le projet d'établissement non abordés					
3.6. élément traité avec la production du règlement intérieur en annexes p.46-48					
<b>4. Evaluation interne</b>					
4.1. élément bien annoncé mais instrument encore absent p.33-34					
4.2. annonce de la mise en œuvre de ce chantier avec l'association p.35					
4.3. élément présent mais insuffisamment explicite sous la rubrique les objectifs de l'établissement p.33					
4.4. élément bien annoncé p.33					
<b>5. Mise en forme</b>					
5.1. forme correcte ; points à améliorer : ajouter une couverture rigide ; corriger le décalage de pagination entre le sommaire et le corps du texte ; il manque trois annexes sur cinq annoncées					

L'utilisation d'un tel outil peut présenter un certain intérêt, comme cela a été le cas dans l'illustration. En effet, le projet l'établissement orléanais est dans l'ensemble un excellent document. Comparativement à d'autres, il est construit avec rigueur ; les concepts principaux précisent l'action en faveur des usagers et il émane de l'ensemble une haute préoccupation éthique ainsi qu'un net souci du respect envers l'utilisateur. Dans un premier temps, j'ai ressenti un vif enthousiasme : quel excellent document ! Puis, vieille habitude d'évaluateur, j'ai mis à distance l'impression favorable pour entrer dans une lecture méthodique moins sensible aux impulsions premières. Ont émergé de la sorte un ensemble de lacunes, qui n'aurait pas apparu sans l'effort de méthode.

Le prototype appliqué tel qu'il est reproduit dans cet article, a été distribué à chaque participant dans les quatre groupes qui se sont succédés, c'est à dire l'ensemble de l'institution. L'instrument a permis d'asseoir la discussion sur des éléments concrets. Malgré le caractère critique de certaines remarques, aucune n'a déclenché l'hostilité ni la réprobation de l'auditoire. Pourtant la plupart avaient participé activement à l'élaboration et à la rédaction de ce projet d'établissement. La qualité des échanges a sans doute été facilitée par le fait que les éléments fondant chaque remarque ont pu être expliqués, commentés et discutés avec les professionnels.

Le diagnostic du projet d'établissement a été communiqué dimension par dimension, selon la chronologie des critères constituant l'instrument. Un premier regard sur les estimations chiffrées à la page de gauche fait apparaître que contrairement à mon impression initiale, un certain nombre de points nécessitaient une remédiation significative. On remarque qu'ils sont tous localisés dans la première dimension « Présentation générale ». Un coup d'œil dans les emplacements correspondants page de droite montre la présence d'un commentaire qualitatif pour chaque résultat de niveau 1. On note également que la qualité supérieure (niveau 3) est représentée dans chaque dimension. Enfin le niveau intermédiaire est également très présent, puisqu'on le retrouve de façon significative dans quatre dimensions sur cinq.

La dimension de la présentation générale de l'établissement révèle effectivement un ensemble de défaillances dans la structure du document (4 estimations de niveau 1). Ainsi *l'implantation géographique* de l'établissement est absente, pas de plan et les modalités d'accès ne sont pas indiquées. Autre lacune significative dans un projet d'établissement, les caractéristiques de la *population accueillie* ne font pas l'objet d'une description circonstanciée ; pas non plus d'analyse des *besoins des usagers*, ni de présentation du *secteur d'intervention*. De même on ne trouve aucune mention des *modes de financement* ni des *ratios* déterminant le nombre d'encadrants pour le nombre d'utilisateurs. Enfin dernière lacune d'importance, on relève une absence totale d'information sur les *modèles théoriques* fondant les pratiques développées par les professionnels dans leur action auprès des usagers : ni théorie de référence, ni travaux d'auteurs reconnus dans le domaine de prise en charge considéré. Un autre aspect lacunaire a été pointé en niveau 2 (aspect présent mais insuffisamment pertinent), il s'agit de la place accordée à *l'association gestionnaire*, laquelle n'est mentionnée qu'en milieu de document et de manière subsidiaire dans un paragraphe traitant du travail avec les partenaires. Les professionnels ont convenu de l'importance de consacrer à l'association gestionnaire un paragraphe spécifique doté d'un titre dans la première partie du projet d'établissement. Au-delà des aspects lacunaires relevés dans cette première dimension, deux domaines essentiels du projet d'établissement obtiennent un bon résultat : la mention et le développement

des *valeurs et principes* présidant au déroulement de la prestation en faveur des usagers, ainsi que la déclinaison des *missions de l'établissement*. Ces items essentiels sont pourvus de définitions précises pouvant servir de base à la construction de critères fondamentaux pour l'évaluation interne.

La dimension des prestations de l'établissement reçoit dans l'ensemble des appréciations favorables : quatre critères sont cotés en niveau 3, deux critères en niveau 2. La lecture du projet d'établissement comporte certaines descriptions dont il convient de valoriser la clarté auprès des équipes. Ainsi, les informations sur *le travail avec les familles* sont détaillées. L'élaboration du *projet individualisé*, qui a fait l'objet d'un important travail dans l'institution, reçoit un développement précis exposant la méthodologie adoptée pour construire le projet individualisé. La structuration des *instances de régulation interne* est clairement exposée. La présentation des modalités de travail avec le réseau partenarial est sobre et efficace. Cependant deux points demeurent à corriger dans cette dimension. Le premier non des moindres concerne la *description de chaque prestation*. Cet item reçoit une estimation de niveau 2 : bien que la prestation éducative soit remarquablement exposée, curieusement la prestation hébergement est insuffisamment développée, sur ce point c'est davantage la mission qui est exposée que la prestation lui correspondant. Enfin le critère *d'évaluation des situations* est également coté en niveau 2, car si les modalités de *pluridisciplinarité* sont précisées dans le document, la *méthode de référence* utilisée pour évaluer les situations d'usagers n'est pas spécifiée, tout comme les modalités de *participation des usagers* à l'évaluation de leur situation.

La dimension de l'organisation de l'établissement comporte plusieurs points méritant une action corrective : trois critères reçoivent une cotation de niveau 2. Ainsi remarque-t-on un manque d'homogénéité dans les parties concernant le personnel : certaines *fiches de poste* figurent en annexes du projet d'établissement, et d'autres pas. Cette disparité, justifiée parce qu'une partie des instruments institutionnels demeure en chantier notamment la définition précise des fiches de postes, retiendra l'attention de la direction pour le prochain projet d'établissement en 2008. De même, *l'organigramme* qui existe à l'état de prototype original (il s'agit d'un organigramme de type concentrique centré sur l'utilisateur et non du traditionnel modèle pyramidal plaçant la direction à son sommet), l'organigramme n'est pas présent dans le document. Autre anomalie aisément corrigible, *l'organisation de la vie quotidienne* n'est pas vraiment précisée : la lecture croisée des documents institutionnels fait apparaître que ce domaine est soigneusement traité dans le règlement de fonctionnement, dont certains passages pourraient une fois synthétisés, trouver leur place dans le projet d'établissement. Pour ce qui concerne le *respect des droits des usagers*, le document traduit l'expression d'une préoccupation effective : les droits sont mentionnés, toutefois de façon quelque peu disparate tout au long du document. Le Conseil de la Vie Sociale fait l'objet d'une présentation détaillée, cependant que le règlement de fonctionnement et le livret d'accueil ne sont mentionnés que par leur titre. La liste des personnes qualifiées, les chartes concernant les droits et libertés de la personne accueillie et la dignité des personnes handicapées mentales, et les modalités de travail sur le projet d'établissement ne sont pas abordées par le document. Cet aspect est identifié par l'institution comme un domaine demeurant en chantier. La dimension de l'organisation institutionnelle est également caractérisée par trois estimations de niveau 3, lesquelles participent à

l'impression favorable se dégageant d'emblée du document dans son ensemble. Les *procédures d'admission et d'accueil* des usagers sont décrites avec une précision satisfaisante. La présentation des *équipements matériels* est assez complète : la *répartition des locaux* en unités de vie est exposée dans le corps du texte, tandis que les modalités *d'utilisation des locaux et des véhicules* sont détaillées dans le règlement intérieur annexé au projet d'établissement. Enfin les dispositions propres à la *sécurité des personnes* sont développées avec attention dans le même règlement intérieur.

La dimension de l'évaluation interne reçoit des appréciations partagées : trois cotations de niveau 2, et une de niveau 3, ce qui constitue plutôt un bon résultat pour un document daté d'octobre 2002, c'est à dire tout juste contemporain de la réforme engagée le 2 janvier de cette année-là. Ce projet d'établissement montre effectivement un engagement précurseur vers *l'évaluation interne* ; ses modalités sont annoncées dans des termes conformes aux dispositions légales. La cotation en niveau 2 vient de ce que l'instrument d'autoévaluation n'est pas encore présent dans le projet d'établissement, ce qui comme on l'a dit est lié aux dates. On retrouve une dynamique analogue pour le dispositif *d'évaluation du personnel*, dont la mise en chantier avec l'association gestionnaire est annoncée dans le projet. De même la *démarche qualité* est sous-tendue par le chapitre portant sur l'évaluation, mais n'apparaissent pas encore les modalités précises du dispositif prévu, notamment les moyens de corrections des aspects lacunaires. Le niveau 3 a été attribué au développement des *perspectives d'avenir*, qui comprend plusieurs orientations en lien avec les exigences de la loi de 2002 et annonce des actions visant l'amélioration de la réalisation des missions.

La dimension de la mise en forme du document reçoit une estimation de niveau 3 ; dans l'ensemble le document est présenté avec rigueur, l'orthographe, la syntaxe et la composition du texte sont d'un bon niveau. Cependant trois manquements altèrent sensiblement la forme : la couverture de l'exemplaire qui m'a été remis n'était pas rigide (détail ennuyeux pour un document fréquemment manipulé), la circulation au travers du projet est affectée par un décalage entre la pagination du sommaire et la pagination dans le texte, plusieurs titres sont portés sans texte correspondant (notamment les intitulés de certains instruments des droits des usagers).

Toutes ces remarques, tant positives que négatives, ont été discutées avec l'ensemble du personnel, parmi lequel figuraient les cadres répartis dans les quatre groupes. L'intérêt présenté par l'instrument pour le consultant, a été de pouvoir signifier immédiatement et précisément à partir de quels éléments, il prononçait son diagnostic, et ceci en présence d'un auditoire fortement impliqué. Chaque remarque a été discutée et j'ai corrigé bien volontiers certains points de vue insuffisamment fondés. Par exemple, lors de la première restitution je n'avais pas réalisé que les modalités d'utilisation et d'entretien des véhicules étaient présentes dans le règlement intérieur annexé au projet d'établissement. Cette erreur a pu aisément être signalée par les professionnels et la rectification réalisée sur-le-champ.



## CONCLUSION

Un tel outil présente-t-il une utilité significative ? Cela dépendra de l'idée qu'en concevront ses utilisateurs potentiels : chefs d'établissement, décideurs institutionnels, consultants, formateurs. Il n'est pas toujours facile de formuler un avis structuré et pondéré sur un document aussi complexe que le projet d'établissement ou de service, complexe par sa constitution et complexe par sa fonction. L'objectif instrumental est clair : structurer la communication d'un avis formulé auprès d'un auditoire professionnel sur la qualité du projet d'établissement, ou sur la structure à venir du projet s'il n'a pas encore été élaboré. L'outil est-il fonctionnel ? Tout juste. En tant qu'instrument il n'est pas abouti ; en l'état il s'agit encore d'un prototype appelé à recevoir ajustements et modifications. Les améliorations nécessaires seront engagées à mesure que les travaux et les discussions conduiront à déceler des lacunes significatives ou des écarts de cohérence. Le voici livré à l'expérimentation et à la critique : l'expérimentation par l'application sur le terrain, la critique au travers de la publication.

## BIBLIOGRAPHIE

ALFÖLDI F., 2006, *Savoir évaluer action sociale et médico-sociale*, Paris, Dunod, 250 p.

BAUDURET J.-F., JAEGER M., 2002, *Rénover l'action sociale et médico-sociale – Histoires d'une refondation*, Paris, Dunod, 322 p.

BOUKELAL A., 2007, « Evaluation interne et qualité dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux », in *Les Cahiers de l'Actif*, n° 366-367, numéro spécial, 373 p.

CHARLEUX F., GUAQUERE D., 2003, *Evaluation et qualité en action sociale et médico-sociale – Outils, méthodes et mise en œuvre*, Paris, ESF, 255 p.

C.N.E.S.M.S., 2006 (septembre), *L'évaluation interne, guide pour les établissements et services sociaux et médico-sociaux*, Version n°1, 26 p.

DUBECHOT P., 2005, « L'évaluation interne en prévention spécialisée : un état d'esprit, une démarche volontaire et méthodique », in *Les Cahiers de l'Actif* n°350/351/352/353, p.317-327

LEFEVRE P., 2003, [1999], *Guide de la fonction directeur d'établissement dans les organisations sociales et médico-sociales*, Paris, Dunod, 407 p., 2è éd.

LOUBAT J.-R., 1997, *Elaborer son projet d'établissement social et médico-social – Contexte, méthodes, outils*, Paris, Dunod, 264 p.