



Synthèse du forum 10

« L'évaluation des politiques, des actions, des moyens »

Présidence :

Jean-Paul Roux, membre du Bureau national de l'UNCCAS

Intervenants :

- Annie Fouquet, Inspectrice IGAS et Présidente de la Société française d'évaluation (SFE)
- Hubert Allier, Directeur général de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS) et vice-président de l'ANESM
- Jean-François Célier, Président de l'Union départementale des CCAS du Gers et Président du CIAS du Grand Auch
- Nicolas Millot, Chef du service analyse des besoins et évaluation, Ville de Besançon

Problématique :

Les démarches d'évaluation s'inscrivent dans un processus continu d'amélioration de la qualité de l'action sociale et médico-sociale. Les moyens mobilisés produisent-ils les effets attendus et permettent-ils d'atteindre les objectifs fixés ? Cette question vaut en matière de politiques sociales communales mais aussi d'interventions des pouvoirs publics dont les CCAS/CIAS peuvent témoigner des effets sur leur territoire.

Synthèse des présentations et échanges :

Annie Fouquet :

La Société française d'évaluation a été créée il y a 10 ans pour « une meilleure démocratie » et l'intégration de l'ensemble des points de vue des acteurs dans l'évaluation des politiques. La SFE défend les principes d'une évaluation au service de tous et rappelle, en introduction, les différences entre évaluation, audit et contrôle.

⇒ Le contrôle vise à « regarder si l'action menée est **conforme à des textes et règlements** ». Il pose la question : ai-je bien appliqué la règle ?

Les conséquences d'un contrôle sont des sanctions.

⇒ Le contrôle de gestion est une autre forme de contrôle qui consiste à mettre en place un suivi des actions menées. Cette démarche est issue du terme anglophone « controll » qui

signifie en réalité « maintenir » c'est-à-dire voir si les actions menées sont conformes à la programmation établie.

Les conséquences du contrôle de gestion sont le retour vers des normes fixées en cas d'écart.

⇒ L'audit est fait par une personne extérieure et conduit à regarder « si l'action menée est **conforme aux pratiques professionnelles** ». Il fait référence à un protocole professionnel qui génère le moins de risques. Créé à l'origine dans le secteur financier, pour l'Institut Français de l'Audit et du Contrôle Interne (IFACI) il s'agit de diminuer les risques dans l'entreprise.

Les conséquences sont des recommandations, suivies ou non d'effets par le décideur qui est ainsi informé des risques pris en cas d'éloignement des pratiques professionnelles.

⇒ L'évaluation n'est quant à elle pas basée sur des références a priori. Elle consiste à « regarder si l'action menée est conforme aux objectifs fixés à cette action ». Mais ces objectifs se sont souvent perdus dans l'histoire de l'organisme.

- o La 1^{ère} étape de l'évaluation est donc souvent de retrouver ces objectifs. Il s'agit d'un travail d' « archéologie administrative » qui permet de répondre à la question : quelle était la finalité de l'action ? Pourquoi mène-t-on ces actions ?
- o La 2^{ème} étape est de mesurer l'écart
- o La 3^{ème} étape est l'analyse de cet écart.

3 questions sont alors posées :

- L'efficacité : « Ai-je réalisé les objectifs qui avaient été fixés ? »
- L'efficience : « L'ai-je fait au moindre coût ? »
- La pertinence : « Est-ce que ça valait le coup de le faire ? » : il s'agit de l'analyse de « la théorie de l'action » ou de « l'enchaînement des causes » qui rappelle que l'action publique répond à des besoins mais que ces besoins ont pu changer au cours du temps. Cela rejoint l'Analyse des besoins sociaux menée par les CCAS.

Selon Annie Fouquet, la démarche d'évaluation s'apparente sous certains aspects à une démarche qualité.

Le site www.sfe.asso.fr présente les 7 principes qui fondent une démarche d'évaluation dont les 2 premiers sont la pluralité (évaluation qualitative permettant un « jugement de valeur » qui peut être différent selon les points de vue - exemple : 10% de lits vacants en EHPAD peut être jugé négativement pour les financeurs mais positivement pour l' élu qui y voit la possibilité d'offrir des places d'hébergement d'urgence) et la distanciation (ne pas être juge et partie, prendre de la distance afin de juger l'ensemble - exemple : mise en place d'un comité de pilotage, intervention d'un tiers extérieur...).

Hubert Allier :

Pour le directeur général de l'UNIOPSS, le thème du forum « L'évaluation des politiques, des actions, des moyens » pose une bonne question puisqu'il est souvent difficile de savoir aujourd'hui si on est dans les politiques, les actions ou les moyens. Il est important d'avoir une culture partagée. Or s'il n'y a pas d'objectifs fixés à une action, il est inutile de faire une évaluation.

On est par ailleurs dans un pays qui n'a pas fait le choix entre centralisation et décentralisation ce qui implique des financements croisés où, autour d'une même action, les multiples financeurs ne sont pas toujours d'accord sur la finalité.

L'évaluation n'est pas une sanction. Elle est un curseur qui permet d'identifier où on en est et ce qu'il faut faire pour s'améliorer et aller vers l'objectif fixé. En cela elle est très proche d'une démarche qualité.

La récente loi Hôpital, Patient, Santé et Territoires va dorénavant poser la question de l'évaluation puisqu'elle conduit à un inversement de logique. Par la mise en place des appels d'offre (remplaçant les CROSMS), l'observation des besoins sera faite par l'Etat alors qu'elle était menée jusqu'ici pas les acteurs de terrain. Or quels sont les outils dont dispose l'Etat pour l'observation ? Comment participer à une évaluation des politiques s'il n'y a pas de bonne évaluation partagée des besoins et de fixation d'objectifs précis préalables ?

L'UNIOPSS promeut l'évaluation depuis longtemps mais est confrontée au manque de clarté des objectifs, à l'absence de partage de ces objectifs et à la confusion souvent faite avec le contrôle.

Pour l'UNIOPSS, l'évaluation doit tenir compte de la nature de l'opérateur (public, privé non lucratif, privé lucratif) sinon à quoi sert-il d'avoir des opérateurs différents ? Pour le secteur privé non lucratif (associatif), le projet économique prend sa source dans sa relation sociale. L'Union a réalisé un outil « Le guide de l'ambition associative » qui doit permettre aux décideurs de s'interroger sur la finalité d'un recours à une association : « pourquoi demander à une association de faire uniquement de la gestion ? ».

Si l'évaluation ne devient pas un des fondements des politiques publiques « on risque d'aller vers une banalisation d'une tristesse absolue » (une banalisation des acteurs, un nivellement des actions).

Jean-François Cellier

Jean-François Cellier témoigne d'une réalisation à Auch sur la problématique de l'évaluation.

La démarche s'est déroulée par étapes selon le calendrier suivant :

- En 2002 : le CCAS d'Auch s'interroge sur la possibilité de profiter de la loi du 2 janvier 2002 pour essayer d'anticiper sur les changements de pratiques que cette loi amène et sur la possibilité de se saisir de la démarche qualité.
- En 2003 : les élus décident de créer un CIAS sur la commune de 23 000 habitants du CCAS d'Auch et le bassin de vie qui compte 36 000 habitants. Les élus choisissent de mener l'évaluation à partir de la norme qualité ISO 9000. Cette norme, plutôt industrielle, peut sembler inadaptée pour le secteur social et médico-social mais permet néanmoins des aménagements souples des critères internes et constituait la norme la plus claire pour les agents.
- En 2005 : le CCAS obtient la certification ISO 9000 après un long travail.
- En 2006 : la compétence sociale est transférée au CIAS
- En 2008 : un audit réalisé au CIAS s'est conclu par le maintien de la norme ISO 9000.

Les 3 objectifs globaux fixés par les élus étaient :

- Améliorer la satisfaction des usagers
- Contribuer au développement social de l'intercommunalité
- Assurer une évaluation des actions menées

La démarche de certification menée a permis :

- Une évolution sensible de la prise en compte de la satisfaction des usagers
- Une amélioration des relations avec les partenaires, notamment les organismes financiers (la démarche a notamment évité d'avoir des appréciations différentes des services de l'Etat et des collectivités départementales)
- Une valorisation de l'image du CIAS auprès des usagers, par la norme, qui a contribué à tenir à distance la concurrence du secteur privé sur le territoire
- Une implication plus forte des agents (possibilité d'évaluer eux-mêmes leur travail, dynamisation de l'équipe, création d'espaces de paroles ou d'écriture...)
- Une meilleure lisibilité des actions menées qui facilite les relations avec les communes de l'intercommunalité, avec le conseil général, le conseil régional...

Nicolas Millot

A Besançon la « mission évaluation » créée dans les années 90 au CCAS a été transférée en 2008 à la ville et transformée en « service évaluation » pour étendre l'analyse des besoins (pas que sociaux) au sein de l'ensemble de la collectivité et développer les cultures de l'analyse des besoins.

Le document Power Point présente l'évaluation du dispositif « Correspondants de Nuit » après 3 ans d'expérimentation.

Un débat suit les quatre interventions sur les sujets suivants :

- Les résultats de l'évaluation doivent-ils arriver à un consensus ou poser les termes du débat ? Pour Annie Fouquet, l'évaluation peut conduire aux deux, reprenant ainsi une citation de Patrick Viveret sur la possibilité de « se mettre d'accord sur le désaccord ». Si les acteurs réussissent à dépasser leurs désaccords, l'évaluation peut permettre de comprendre leurs désaccords qui peuvent porter soit sur les objectifs initiaux soit sur les moyens mis en œuvre et permettra à l' élu de trancher.
- L'évaluation doit-elle toujours s'appuyer sur des indicateurs quantitatifs ? La question se pose notamment dans le cadre de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances). Mais Annie Fouquet rappelle qu'il toujours est utile de s'interroger sur les objectifs recherchés. Ainsi la mise en place des contrats emplois solidarité (CES) avaient amené à de nombreux débats autour des objectifs réellement recherchés et des indicateurs à mettre en place : nombre de CES offerts à des chômeurs ou emplois durables trouvés par les bénéficiaires ?

Le CCAS d'Angers témoigne la mise en place d'une commission sur la commune visant la recherche d'une démocratie participative autour de la mise en place d'évaluation et précise qu'il est souvent plus simple pour des élus de parler de mise en place d'« expérimentations » afin de se donner le droit à l'erreur.