

# Adigge LA LETTRE

## ÉVOLUER, ÉVALUONS - ÉVALUER, ÉVOLUONS

### (ou NOTRE PRATIQUE DES ÉVALUATIONS ET DES AUDITS)

"Il nous faut une étude d'évolution - pardon, je voulais dire d'**évaluation**- sur cette action ..." (sic)  
*Propos véridique d'un responsable*

"Il va falloir faire une bonne **avansuée méthodologique** sur cette question!" (sic)  
*Propos véridique d'un consultant ADIGE*

Depuis la création du cabinet en 1978, nous avons développé une expérience importante en matière d'évaluation de structures, de politiques ou de projets.

Cet article récapitule trois formes particulières de notre pratique qui sont autant de facettes de la valeur ajoutée que nous pouvons apporter dans les divers univers professionnels de nos clients.

Les expériences citées ont été porteuses de progrès et ont en commun de reposer en amont sur une logique d'évaluation. Cette présentation ne relate pas pour autant toutes les missions d'ADIGE Conseil en la matière, pour de nécessaires raisons de confidentialité.

#### 1. Évaluer pour savoir comment corriger (p. 2)

- Mener des audits de structures
- Evaluer une politique publique, ou comment mesurer combien les intentions sont devenues réalité

#### 2. Améliorer à partir de l'appréciation de la satisfaction des utilisateurs (p. 6)

- Vérifier le niveau et l'homogénéité d'une offre de service
- Pouvoir se comparer avec d'autres

#### 3. Appuyer la dynamique de progrès sur la démarche d'évaluation (p. 7)

- Évaluer avec les acteurs engagés
- Evaluer la faisabilité, en préalable à une action efficace

## 1. ÉVALUER POUR SAVOIR COMMENT CORRIGER

Le point commun de ces interventions est la demande d'un maître d'ouvrage en position de décideur et qui est susceptible de reconduire ou d'infléchir l'action en fonction des résultats qui seront établis. Le bilan qui sera tiré par un œil extérieur s'accompagne d'orientations ou de préconisations de progrès.

Les différences tiennent au genre : dans le premier cas cité on s'interroge sur le degré d'adaptation d'une structure ou d'un dispositif à des missions qui évoluent ; dans le second, on s'interroge sur les effets d'un dispositif mis en œuvre eu égard aux effets escomptés.

### *A Mener un audit de structure*

On entrera dans cette catégorie les préoccupations de dirigeants qui s'interrogent sur l'organisation qui est la leur ou dont ils reprennent la charge.

#### *Un exemple : Comment modifier la structure d'un Centre Communal d'Action Sociale (CCAS)*

La question de la pertinence et de l'efficacité de l'outil CCAS de la ville est posée par le maire-adjoint responsable du CCAS nouvellement nommé, à l'occasion du recrutement d'un nouveau directeur. L'évaluation est un préalable à une démarche de changement.

Elle se réalise par la confrontation d'un corpus de statistiques et d'études, de documents d'orientation de la municipalité, de chiffres relatifs aux ayant-droits et usagers, des budgets alloués et des moyens des services.

Il ressort de l'évaluation le maintien d'une priorité donnée aux foyers-logement des personnes âgées,

comme si la montée de la précarité n'avait pas été perçue, non plus que le rajeunissement des ayant-droits. Le service apparaît enkysté et coupé des autres services de la municipalité. L'évaluation sera largement communiquée dans les unités de travail.

La nouvelle organisation se concrétisera par la création d'un observatoire social pour mieux suivre les évolutions en cours, le lancement de projets de services, la mise en place de nouvelles méthodes de travail par projets et d'expérimentation de décentralisation dans les quartiers.

#### *Question de métier*

Ce type de mission se caractérise par la demande du client qui est le responsable au plus haut niveau de la structure, ou au moins l'un d'entre eux : dirigeant de la structure, chef de service directement concerné par la politique menée. Responsable des orientations même s'il est rarement l'initiateur de l'action évaluée, il sera en position d'infléchir l'avenir à la lumière de l'éclairage du présent : sa demande d'évaluation est donc déjà un acte de management.

Ces missions se caractérisent ensuite par une nécessité : soit que la question de la poursuite de l'action se pose et que les constats sur le présent manquent, soit qu'il y

ait eu prise de conscience d'une difficulté que la demande d'audit formule en termes de problème à résoudre. Le client porteur de l'intervention -celui qui en assume le coût financier et qui impose à sa structure un surcroît de travail- est directement intéressé à des conclusions opérationnelles : il en attend une voie de progrès praticable, des alternatives et options opératoires, il est prêt à la mettre en œuvre après un choix.

L'audit a pour utilité de fonder la pertinence de la correction à venir.

### **La pratique d'ADIGE Conseil en matière d'audits de structure :**

- La constitution d'une équipe intégrée : intégrée car mobilisant deux ou trois consultants autour du chef de mission, en permanence au long des phases d'investigation, d'analyse et de préconisation de la mission ; intégrée par l'entraînement au travail commun et leur complémentarité de méthodes.
- L'identification méthodique des processus de travail, des organisations et des fonctionnements institués.
- La maîtrise d'entretiens menés auprès de toutes les fonctions et aussi efficacement quels que soient les niveaux hiérarchiques, combinant recherche des dysfonctionnements et recueil des propositions, pouvant recourir aux méthodes quantitatives.
- L'exigence de pratiquer en équipe une interprétation explicite des situations observées, gage de rigueur dans l'analyse et le diagnostic.
- Un processus de retour vers les responsables rencontrés, avec une publicité des conclusions : point de méthode manifestant qu'ADIGE Conseil travaille pour l'efficacité de la structure entière et non à partir du seul point de vue ou a-priori du commanditaire-payeur.

## ***B Évaluer une politique publique, ou comment vérifier combien les intentions sont devenues réalités***

### **Deux opérations à titre d'exemple : les dispositifs mis en place ont-ils donné le résultat attendu ?**

1. *Plus de 40 Millions de FF ont été investis par un programme de promotion d'opérations innovantes au sein de la Filière-Bois française pour en améliorer la compétitivité : quatre ans après, quelles opérations s'avèrent-elles avantageuses, innovantes et reproductibles ?*

Ici l'État joue un rôle d'initiative et de soutien d'intérêt général en visant à renforcer la compétitivité de l'amont de la Filière-Bois française, exagérément fragmentée. Après quatre ans après d'animation d'un programme incitatif, dans lequel les fonds publics ont permis (directement et par effet de levier) de lancer près de 100 actions originales sur le territoire, le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, leader du programme interministériel, souhaite apprécier les actions qui se sont révélées efficaces, transposables et reproductibles.

Deux consultants d'ADIGE Conseil vont recomposer ex post les objectifs recherchés, rapprocher les actions menées des objectifs annoncés et vont enfin en apprécier les qualités au regard des critères énoncés ci-dessus.

Pour cela, ils vont mener un travail documentaire sur l'ensemble des 100 actions, puis un travail d'observation-évaluation de terrain sur un échantillon limité de 4 régions.

En conclusion, il apparaîtra qu'une vingtaine d'actions pourront être sélectionnées, confirmant une réelle efficacité du programme Compétitivité Plus, comme la pertinence de son objet.

2. *En quoi une formation systématique sur un thème difficile de la réglementation du travail a-t-elle mis les 1200 agents de l'Inspection du travail en mesure de bien effectuer des contrôles spécifiques...*

La direction des relations du travail du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, ayant émis une nouvelle réglementation en matière de prévention des risques professionnels destinée à réduire le danger pour des personnes travaillant avec des machines dangereuses, a envoyé en formation tous les agents de contrôle de l'Inspection du Travail : sur deux années s'est déroulé un programme de mise à niveau sur les nouvelles dispositions de ce thème d'action lancinant.

Elle souhaite, de concert avec son institut de formation opérateur, vérifier jusqu'à quel point cet effort notable (journées de formation, travail du réseau des formateurs internes) a été productif et peut permettre le respect de la loi.

Deux consultants d'ADIGE Conseil réaliseront, en coopération avec l'IGAS<sup>1</sup>, une évaluation de cette mobilisation. Elle conclura à un rendement mitigé de l'effort déployé malgré la qualité des formations, premièrement à cause d'un décalage entre le moment des apports reçus et celui de la mise en œuvre possible et deuxièmement à cause de l'insuffisance de l'orientation stratégique comme de la programmation collective des actions de contrôle.

---

<sup>1</sup> Inspection Générale des Affaires Sociales

## Question de métier

Dans ces deux cas, les évaluations vont consister, dans une logique de bilan, à mettre à jour des résultats consécutifs à une action menée : constats statistiques, effets observables, appréciations qualitatives sur la situation. Mais les constats ne font pas le bilan pour autant.

Ces constats devront ensuite être rapportés successivement :

- aux objectifs visés par les actions et moyens mis en œuvre : cette mise en relation permet d'apprécier quel a été l'impact de la politique ou du dispositif mis en place. Ce jugement, qui est le plus souvent fait in fine mais peut aussi l'être en cours de déploiement en vue d'une correction éventuelle de trajectoire, est une appréciation de l'efficacité.

Deux difficultés apparaissent souvent ici, que l'évaluateur doit absolument maîtriser :

- ✧ l'ambiguïté des objectifs qui ont présidé à la politique mise en œuvre : or, bien antérieurs à l'évaluation, ils sont rarement stables dans le temps, sont souvent multiples, voire parfois divergents quand plusieurs acteurs sont impliqués dans la politique (cas fréquents de politiques partenariales ou interministérielles). En conséquence, ils requièrent une élucidation et une structuration au moment de l'évaluation,
- ✧ l'existence d'autres effets que ceux que l'on pourrait s'attendre à trouver : des contre-effets, des effets latéraux<sup>2</sup>, qu'il convient néanmoins de prendre en compte.

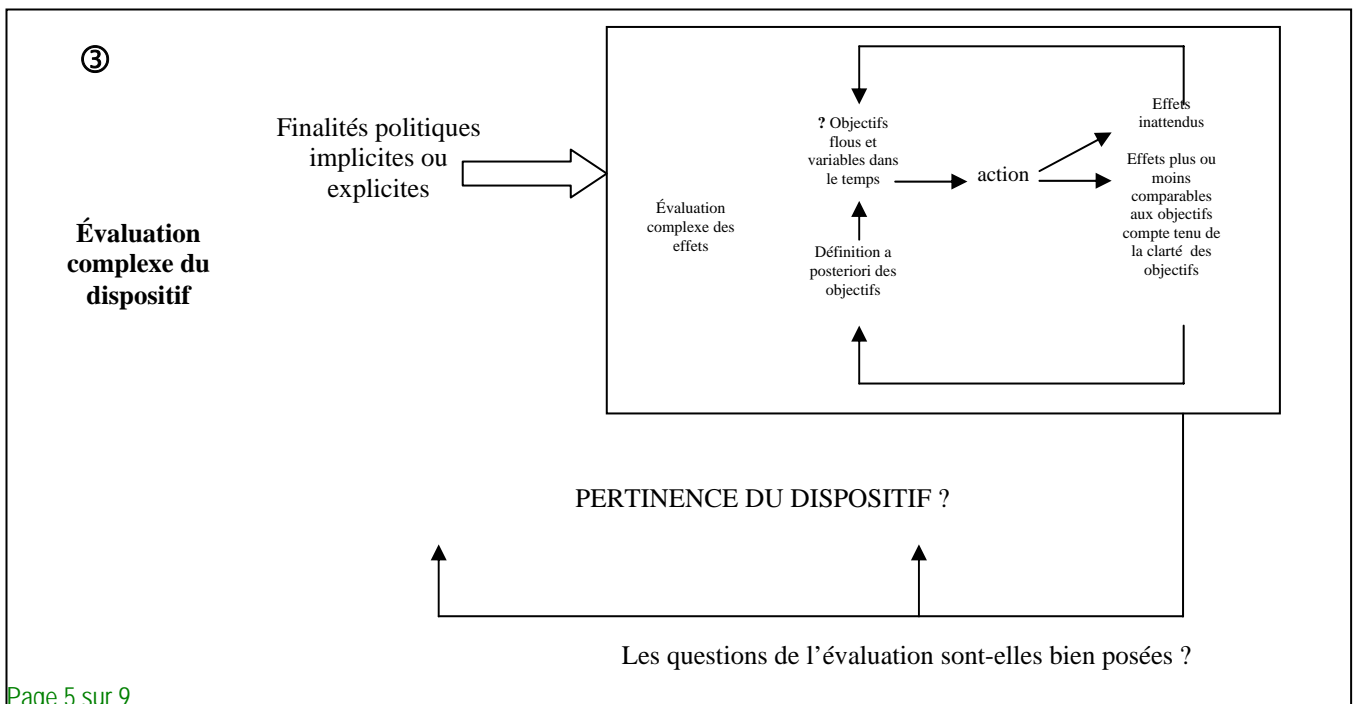
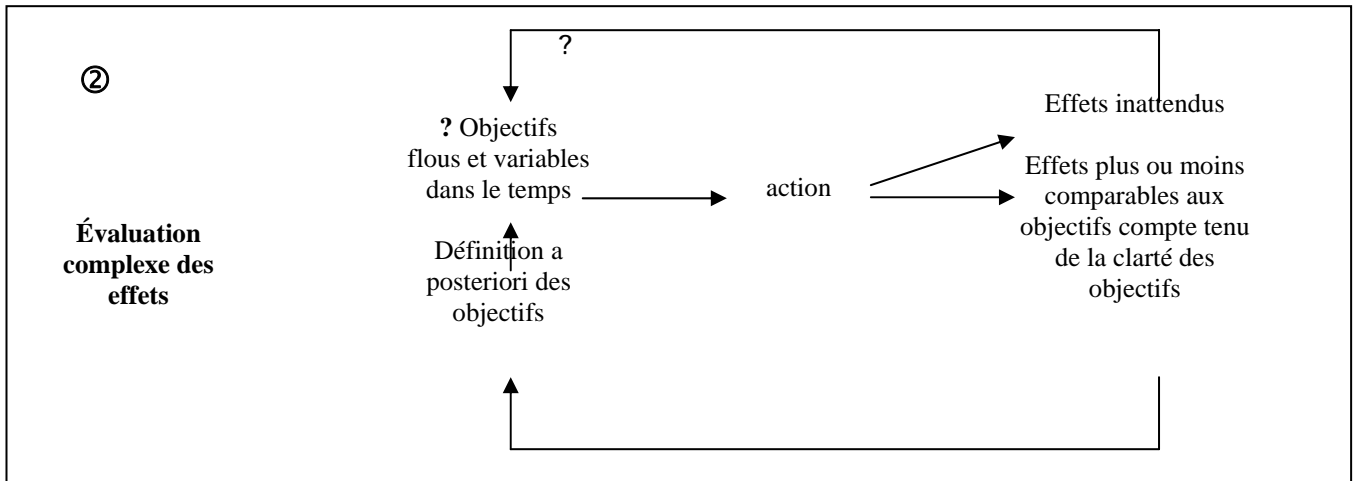
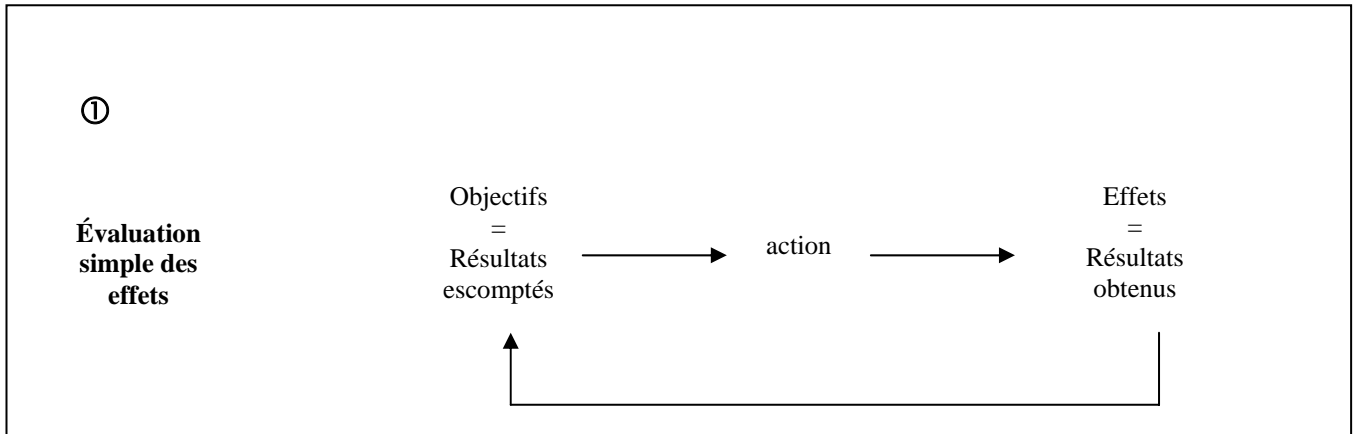
- aux moyens mobilisés et mis en œuvre : cette mise en relation permet d'apprécier une efficacité propre aux moyens que l'usage convient d'appeler mesure d'efficience. C'est un jugement sur la conduite de l'action, le déploiement des moyens, le management des opérations : quel a été le rapport qualité-coût de l'action ?

Enfin, quoiqu'il soit plus rare que le commanditaire recherche ce résultat, les constats peuvent être rapportés, partiellement au moins, aux visées politiques qui ont présidé aux objectifs : l'observation des résultats peut alors **remettre en question après coup le bien fondé de la politique** (fallait-il le faire ?). On parlera là alors d'**appréciation de la pertinence** de la politique ou du dispositif. On sera aussi amené dans ce cas à ré-interroger la commande même de l'évaluation.

---

<sup>2</sup> Si bien nommés « side effects » en anglais

**Figure de trois niveaux de complexité de l'évaluation**



### Les atouts d'ADIGE Conseil en matière d'évaluations :

- Notre bonne intelligence des objectifs visés par l'action, c'est-à-dire :
  - en premier lieu, une valeur ajoutée au moment de re-cadrer les objectifs de l'étude d'évaluation envisagée,
  - ensuite, une faculté confirmée à comprendre des éléments variés, qu'ils soient recueillis par étude documentaire, par induction des écrits ou par entretiens avec des responsables porteurs des politiques,
  - enfin, une forte capacité à reconstruire, dégager et structurer de façon opératoire ces lignes politiques.
- Notre entraînement à effectuer des missions sur mesure nous procure ici un avantage fort : considérer chaque mission de conseil comme un cas original aide, dans la pratique de l'évaluation, à ne pas sauter trop vite aux premières conclusions apparentes ou tentantes et à construire des outils d'investigation pertinents et adaptés au contexte.
- Le métier de conseil et d'appui à des projets développe les outils d'analyse et d'action au sein des structures de nos clients : autant d'atouts en évaluation opérationnelle lorsqu'il faut repérer :
  - les marges de manœuvre dont on a su faire usage ou non,
  - les leviers d'une efficience qui ont été ou non manœuvrés par les responsables de terrain,
  - les actions qui ont permis d'atteindre les résultats constatés.
- Le métier d'appui aux réformes nécessite de faire comprendre les messages auxquels la mission de conseil a permis d'arriver ? Il y a une pédagogie du changement, qu'en amont le cadrage de la mission va faciliter et que, en aval, lors du rapport d'évaluation et de ses présentations, le soin apporté par ADIGE Conseil à la lisibilité des constats, appréciations et recommandations va prolonger.

## **2. AMÉLIORER À PARTIR DE LA SATISFACTION DES UTILISATEURS**

La problématique commune est ici le questionnement d'un système productif (management, organisation de travail, compétences) à partir de la finalité : appréciation de la valeur produite, questionnement opéré à rebours *en remontant* de l'utilisateur vers le fabricant.

### Vérifier le niveau et l'homogénéité d'une offre de service

*En quoi des unités analogues mais largement décentralisées, par exemple les directions départementales ou les directions régionales d'un ministère, mettent-elles en œuvre de façon homogène ou non les mêmes orientations de travail (circulaires ministérielles, instruments politiques législatifs, directives nationales d'orientation...)?*

Comment apprécier le niveau d'offre de service mis en œuvre à Toulon comme à Caen lorsque les circulaires et instructions ministérielles centrales ne déterminent pas le détail du niveau de prestation à offrir aux bénéficiaires. Soit le cas par exemple d'une subvention. Si le service de base est défini comme le paiement d'une allocation à un ayant-droit, les caractéristiques du service associé en revanche ne le sont pas : dans quel délai, avec invitation ou non à se rendre sur place, avec information ou non de la fin de période de droits ?

ADIGE Conseil mènera une enquête participative de terrain dans les services (observation, induction, comparaison) avant de :

- structurer les critères permettant d'apprécier les niveaux de service délivrés,
- dégager ce qui est acceptable ou pas,
- faire converger les ajustements que doivent obligatoirement opérer les agents de contact sur le terrain.

### Pouvoir se comparer

*Soit la direction d'une banque locale, qui s'inquiète de ce que son réseau de 16 agences sur le département pratique différemment une nouvelle politique commerciale volontariste de présence, de promotion et de service-client : comment mesurer ces distorsions pour rehausser les pratiques des moins bonnes agences et les aligner sur celles des meilleures...*

Ce que nous apporterons dans ce contexte à notre structure-cliente, ici la direction de l'exploitation et la direction commerciale, est un outil de repérage ad hoc : destiné à être auto-administré par le personnel de chaque agence lors de séances communes, il codifie et ordonne par grandes missions permanentes les

activités d'une agence, tant celles des personnels du front line que celles du back office ou du directeur de l'agence. Il permet ainsi d'observer les durées de travail effectivement affectés à chaque mission par chaque agence autonome.

Dans un deuxième temps la comparaison des résultats entre agence avec les directeurs d'agence va permettre de dégager des ratios et des distributions différentes. Comparées aux indicateurs d'exploitation, on dégagera ainsi des enseignements sur les fonctionnements les plus efficaces, dont chaque directeur tirera appui pour justifier des aménagements de postes et de fonctionnement.

### La pratique ADIGE Conseil en matière de mesure de qualité / satisfaction : Audits Qualité

ADIGE Conseil a mené des missions de ce type en milieu opérationnels comme en milieu fonctionnel, aussi bien pour des prestations internes qu'externes :

- *Au sein d'un grand entreprise décentralisée comme la RATP, aider la structure de gestion des ressources humaines centrale à apprécier le degré de satisfaction de ses unités de GRH décentralisées (en ce qui concerne le rôle d'appui comme le rôle de cohérence de la structure centrale).*
- *Dans le cadre de la reprise d'une entreprise de BTP, pouvoir disposer d'une évaluation par l'externe (dizaines de clients majeurs) de la qualité des prestations apportées par la société. En déduire des axes de progrès pour le fonctionnement interne des unités.*

- une bonne compréhension de la réalité des processus de la structure-client dans son ensemble et une forte capacité à collecter l'information pertinente (quantitative si possible, qualitative, non convergente entre les divers acteurs).
- cette compréhension peut aller jusqu'à devoir modéliser des processus que notre structure-client connaît et pratique empiriquement sans être en mesure de les schématiser ou représenter : modélisation systémique, carte de flux, schéma de processus.

Elle requiert d'autre part une souplesse d'intervention, au gré des contraintes de faisabilité et d'acceptabilité des opérateurs et des encadrants, en particulier les encadrants intermédiaires.

Réaliser de telles évaluations remontantes du terrain, axées sur le service réellement rendu sollicite de notre part :

### 3. APPUYER LA DYNAMIQUE DE PROGRÈS SUR LA DÉMARCHE D'ÉVALUATION

La caractéristique de ce dernier cas d'intervention est à la fois la méthode impliquante et le centrage sur un sujet supplémentaire : à côté du commanditaire de l'évaluation et du consultant qui la réalise, les opérateurs prennent une place importante. Il s'agit d'évaluer avec ou d'évaluer pour eux.

#### A *Évaluer avec les acteurs*

##### Deux opérations

1. *Lutter contre le chômage de longue durée mobilise des outils de retour à l'emploi, telles que les AIF (actions d'insertion et de formation) devenues SIFE aujourd'hui. Face à cette question toujours d'actualité et si l'on veut "faire bouger les choses", comment impliquer les opérateurs locaux de la mesure dans l'appréciation du point auquel elle permet –ou non- un traitement bien individualisé des bénéficiaires ?*

ADIGE Conseil opérera ici en deux temps en réponse à la question ainsi posée par son client : le premier temps sera une enquête classique de terrain auprès des acteurs impliqués par la mise en place de la mesure (ANPE, DDTEFP, AFPA, organismes de formation). Le second temps, enchaîné immédiatement sera l'animation d'ateliers inter-services et inter-institution

portant sur des modalités de fonctionnement concertées et l'animation d'un processus de communication sur les outils de correction mis en place.

Ainsi, d'extérieure l'évaluation devient proprement une affaire interne autour de laquelle se fédèrent des agents du service public de l'emploi.

2. *Un réseau d'associations d'insertion s'interroge sur les moyens de réduire les tensions entre sa tête de réseau (impulsion fonctionnelle et contrôle) et ses unités. Il le fait au moyen d'une évaluation prospective partagée ...*

Pour le réseau Envie-Développement, la nature associative de cette fédération d'une trentaine d'unités d'insertion (à travers le métier de réparateur d'électroménager) la conduit à mener l'évaluation de manière participative.

La moitié des personnes aura été impliquée en un an lors de visites sur site, d'entretiens en face à face et surtout d'ateliers intéressants toutes les strates du réseau : administrateurs bénévoles, directeurs salariés, experts fonctionnels de la tête du réseau.

L'évaluation fait apparaître alors que de puissantes menaces externes pèsent :

- des tensions récurrentes entre associations locales ultra démocratiques et tête de réseau à penchants centralistes,

- une prolifération d'organes se chevauchant tandis que le rôle de pivot des directeurs ne trouve pas de reconnaissance (difficulté à localiser les responsabilités et à décider),
- une incertitude sur le lieu légitime de l'élaboration de la stratégie.

La nouvelle organisation proposée permet le renforcement du fonctionnement politique selon les règles associatives de démocratie représentative, de fournir les moyens d'une efficacité accrue et de permettre l'évaluation périodique de la viabilité des unités.

### *Ce que nous pouvons faire*

Notre pratique de conseil généraliste et axé sur les méthodes est ici un atout pour articuler plusieurs modes de travail au service d'une précieuse dynamique des acteurs de la structure client :

- L'échange rigoureux avec l'équipe dirigeante sur les buts poursuivis (perspective stratégique) et sur des choix de méthode (ordre tactique),
- le travail proprement méthodologique de création de grilles d'observation du réel, sur mesure et portant sur des données à rendre quantifiables ou comparables de site à site
- le travail d'entretiens, avec le discernement requis entre les conditions générales de l'action et les particularités individuelles des personnes à l'œuvre,
- la progressivité d'interprétation pour éviter les fausses évidences,
- la formulations de constats construits,
- les rencontres périodiques avec un comité de pilotage véritablement sollicité sur des options,
- les moyens de favoriser une dynamique au sein de l'institution : positivité par rapport aux acteurs, priorité à l'attitude comment faire plutôt que pourquoi on en est là, (re-)qualification à la hausse des acteurs,
- enfin la maîtrise d'un double positionnement du consultant en tant qu'expert pour le groupe et animateur du travail commun.

### ***B Évaluer ex ante : évaluer la faisabilité, en préalable à une action efficace généralisé***

Un exemple de cette modalité de conseil d'évaluation ex ante peut se donner avec le type de projet suivant, pour lequel ADIGE Conseil a été sollicité.

Soit un projet d'expérimentation d'appui au développement de nouvelle activité par un service qui devra pour cela travailler en partenariat avec des acteurs économiques locaux et tester de nouveaux modes d'action.

Au démarrage d'un tel projet un appui devra être apporté aux responsables des actions expérimentales développés simultanément pour :

- les analyser au plan des solutions,
- évaluer,
- en tirer des enseignements avant une phase de généralisation.

Il s'agit là dans un tel projet d'une évaluation ex-ante et durant l'expérimentation.

\*\*\*

*Évoluer : c'est le souhait de responsables*

*Évaluons : la modalité d'action qu'ils retiennent*

*Évaluer : c'est la prestation que nous réalisons*

*Évaluons : le but que notre savoir faire aide à atteindre*