



HAL
open science

La mesure et l'évaluation des résultats des organisations publiques. Le cas d'un centre communal d'action sociale

David Carassus, Christophe Favoreu, Asmaa Ata, Mathilde Collinet-Hourthe,
Nicolas Pouzacq

► To cite this version:

David Carassus, Christophe Favoreu, Asmaa Ata, Mathilde Collinet-Hourthe, Nicolas Pouzacq. La mesure et l'évaluation des résultats des organisations publiques. Le cas d'un centre communal d'action sociale. Mazouz, Bachir. Gestion par résultats: concepts et pratiques de gestion de la performance des organisations de l'État, Presses de l'Université du Québec, 2017, 978-2-7605-4834-3. hal-02188117

HAL Id: hal-02188117

<https://univ-pau.hal.science/hal-02188117>

Submitted on 9 Nov 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Chapitre 5. La mesure et l'évaluation des résultats des organisations publiques. Le cas d'un centre communal d'action sociale

David Carassus et Christophe Favoreu, avec la collaboration d'Asmaa Ata et de Mathilde Collinet-Ourthe

Le vrai génie réside dans l'aptitude à évaluer l'incertain,
le hasardeux, les informations conflictuelles.
W. Churchill

Résumé

Le contexte financier contraint associé à la nécessité d'une meilleure utilisation de leurs deniers a amené les organisations publiques à développer un cadre de gestion par résultats (GPR) visant à améliorer leur performance. Cela se traduit par un changement de paradigme, marqué par le passage d'un contrôle des moyens centrés sur la seule vérification budgétaire des ressources consommées à un pilotage stratégique qui prend en compte l'intégralité de la valeur d'une action publique. Cette transition appelle une méthodologie claire et partagée, s'appuyant sur différentes phases, intégrant toutes des modalités de mise en œuvre adaptées: une phase de planification, une phase de responsabilisation et une phase d'évaluation des résultats obtenus. Pour mettre en évidence cette méthodologie, le cas d'un centre communal d'action sociale (CCAS) français souhaitant améliorer les modes de pilotages de sa politique sociale est présenté dans ce chapitre.

Les organisations publiques connaissent actuellement une situation financière difficile se traduisant par l'apparition d'un «effet ciseau» induit par une augmentation des dépenses et une diminution des recettes. À ce contexte financier sous tension s'ajoute une pression citoyenne qui impose aux organisations publiques d'être plus transparentes, de rendre compte de l'utilisation des deniers publics et d'offrir une plus grande qualité de service. Il est alors apparu nécessaire de mesurer et d'évaluer les résultats des organisations publiques pour permettre une action publique plus efficace, plus efficiente et plus juste. Ces réflexions ont amené les organisations publiques à développer un système de gestion par résultats (GPR, ci-après) visant à améliorer leur performance dans une volonté de maîtriser les dépenses, d'améliorer l'efficacité et la qualité du service rendu aux clients-usagers et contribuables et de renforcer l'information et la transparence de l'action publique. Ces nouveaux enjeux ont conduit les organisations à repenser fondamentalement leur mode de fonctionnement et d'organisation en intégrant une logique de pilotage de la performance. Dès lors, il semble important, dans un premier temps, de décrire et

définir le passage d'un contrôle de moyens vers un pilotage par résultats des organisations publiques comme base de la présente étude, puis d'aborder la notion de pilotage stratégique dans la sphère publique et d'en analyser les enjeux et modalités, en particulier dans un contexte économique et social spécifique lié aux organisations publiques. Afin de compléter ce cadre théorique, il convient de présenter une illustration axée sur l'amélioration du pilotage des politiques sociales des Centres communaux (ou intercommunaux) d'action sociale (CCAS/CIAS). Enfin, l'analyse de cas étudié permettra de formuler plusieurs enseignements pratiques au regard des outils et de la méthode utilisés.

5.1. Les éléments contextuels et conceptuels: d'une gestion des moyens à la GPR

C'est au cours des années 2000, et en lien avec l'essor de la gestion de la performance (Mazouz et Tardif, 2010), que la GPR s'est véritablement imposée comme un cadre officiel et majeur de gestion des organisations publiques permettant de répondre aux impératifs de performance publique (Mazouz et Leclerc, 2008). Une explicitation des courants théoriques rattachés à cette évolution de paradigme s'avère dès lors pertinente, dans un premier temps, pour comprendre les dynamiques de ce changement. Dans un second temps, les composantes méthodologiques et opérationnelles de la GPR, en lien avec les éléments conceptuels, seront présentées.

5.1.1. D'un contrôle de moyens vers un pilotage par résultats des organisations publiques

En réponse au contexte financier contraint et aux nombreuses pressions et demandes sociales qui touchent les organisations publiques, est apparue une volonté de dépasser une vision purement budgétaire de la gestion locale (centrée sur la seule vérification budgétaire des moyens consommés) et d'évoluer vers une logique de GPR. Les organisations internationales (financières et non financières) de type OCDE ou CNUCED (Conférence des Nations Unis sur le commerce et le développement) à travers leur fonction de conseil intervention et la promotion des valeurs de transparence, d'imputabilité des agents publics et d'évaluation ont aussi fortement contribué à l'implantation de la GPR au sein du secteur public (Mazouz et Comeau, 2009).

Le secteur public en réponse aux exigences croissantes d'efficacité, d'efficience, de qualité des prestations et d'économie des moyens engagés a peu à peu poussé les gestionnaires publics à se responsabiliser et à améliorer leurs résultats. La question de la GPR s'est alors imposée au sein des débats publics au début des années 1990, notamment à l'échelle internationale avec l'apparition du *new public management* (NPM), du Label Bonne Gouvernance du Conseil de l'Europe, etc. Dès lors, les démarches de performance se sont diffusées au sein des organisations publiques des pays occidentaux, traduisant pour certains un mouvement de fond (Bouckaert et Halligan, 2008). Dans ce sens, Behn (2003) souligne l'importance de développer un système de gestion par les résultats visant à améliorer le pilotage des structures et services publics selon des logiques d'efficience, d'efficacité et de lisibilité de l'action publique.

Ainsi, la GPR a impulsé au sein des organisations publiques une volonté de mesurer et d'évaluer les résultats des actions menées. Un rapport de l'OCDE décrit l'évaluation comme un outil permettant

d'abord une fonction de connaissance. Elle permet d'accroître les informations disponibles sur une action. [...] surtout au décideur et au citoyen de porter une plus juste appréciation sur leur valeur. [...] Enfin, en améliorant la connaissance qu'ils ont de leur action et le jugement qu'ils portent sur sa valeur, l'évaluation donne aux responsables des informations utiles à la prise de décision (OCDE, 2007, p. 7).

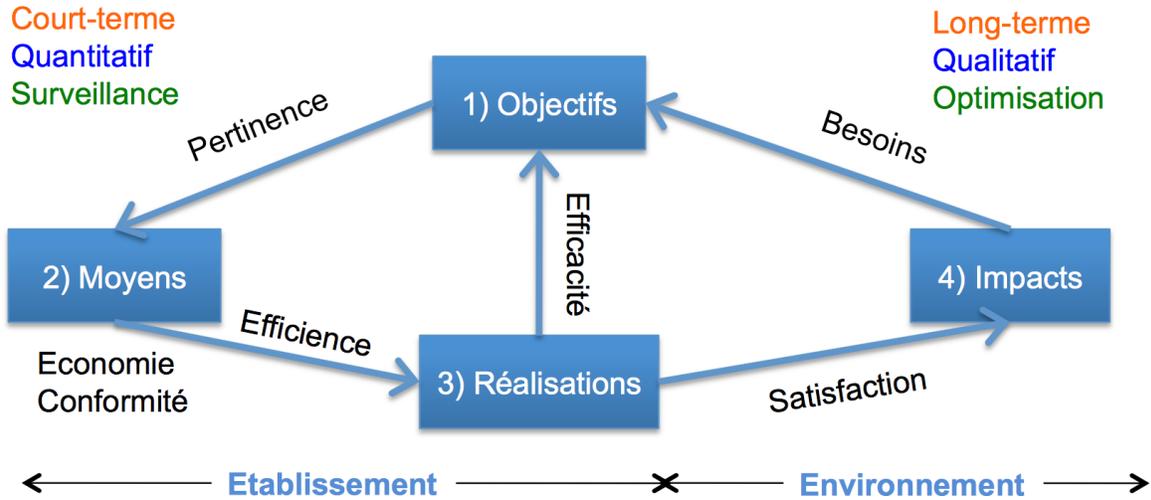
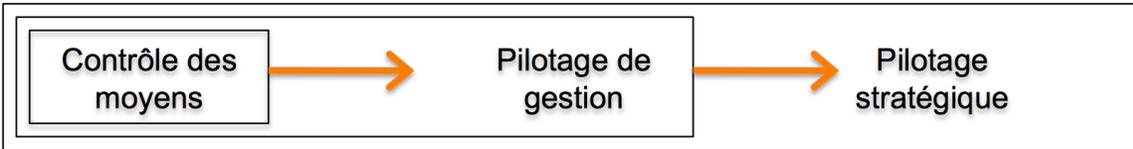
Cependant, les pratiques d'évaluation des résultats des organisations publiques restent encore peu développées, sauf en réponse à des contraintes nationales (CPER – Contrat de Plan État Région) ou européennes (FEDER – Fonds européen de développement régional, etc.). Lorsque ces dernières le sont, elles sont souvent insuffisantes et se traduisent principalement par une évaluation strictement quantitative et financière par l'intermédiaire notamment de données issues des services de contrôle de gestion.

Or, Maurel *et al.* définissent la performance d'une action publique comme multidimensionnelle. Pour ces auteurs, la performance se caractérise par la «capacité d'une organisation publique à maîtriser ses ressources humaines, financières et organisationnelles, afin de produire une offre de service public adaptée, en qualité et quantité, répondant aux besoins de ses parties prenantes et générant des effets positifs sur son territoire» (2014, p. 40). Cette définition suggère donc aux organisations publiques de mesurer la performance publique à travers des dimensions endogènes

(financière, humaine et organisationnelle) et des dimensions exogènes (offre de service public et territoriale). Cette conception de la multidimensionnalité de la performance est d'ailleurs très largement partagée au sein du courant du management public qui considère, à l'instar de Mazouz et Tardif (2010), que la performance doit être globale (en tenant compte de l'ensemble de ses composantes) et englobante (en n'excluant aucun des acteurs internes et externes concernés).

De plus, Nioche souligne que «l'évaluation se situe dans une perspective longitudinale et appréhende les politiques comme des processus, alors que le contrôle privilégie une perspective organisationnelle» (1982, p. 49). Gibert (1989, p. 371) affirme que le contrôle de gestion s'intéresse aux réalisations, et l'évaluation aux impacts. Il apporte une précision supplémentaire en soulignant que «le contrôle de gestion raisonne en termes de réalisations (*outputs*), alors que l'évaluation semble se consacrer à l'étude de l'impact sur la population (*outcomes*)». Cette distinction entre contrôle de gestion et évaluation est fondamentale. En effet, le contrôle de gestion ne permet de mesurer qu'une partie de la performance des organisations publiques, à savoir la partie endogène qui s'appuie sur des indicateurs financiers, humains ou organisationnels. La figure 5.1 permet de visualiser le changement de paradigme des organisations publiques qui sont peu à peu passées d'une logique de contrôle des moyens à une logique de pilotage de la performance organisationnelle publique se traduisant par l'émergence du contrôle de gestion. Cependant, et ainsi que le suggère le concept de performance publique défini précédemment, les organisations publiques, pour mesurer leurs résultats, doivent passer à un pilotage stratégique prenant en compte l'intégralité de la valeur d'une action publique (figure 5.1).

Figure 5.1. Le cadre d'analyse du pilotage des politiques locales



Source: Auteurs.

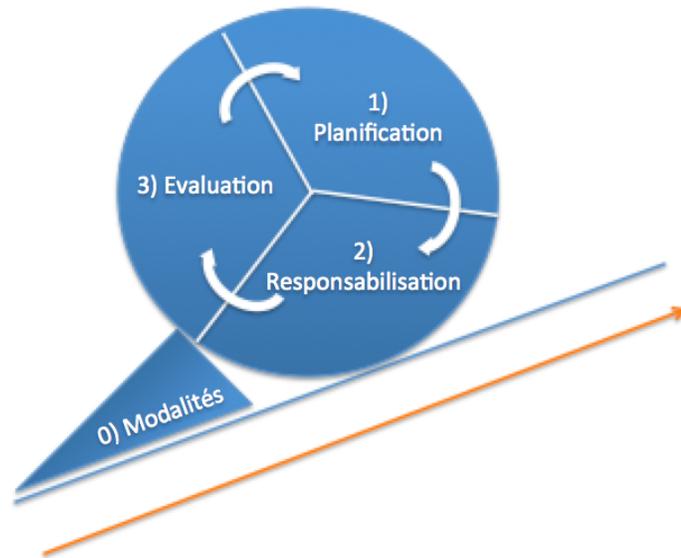
5.1.2. Le phasage et les éléments méthodologiques associés au pilotage des organisations publiques

Demeestere *et al.* (2002, p. 14) définissent le pilotage comme «une démarche de management qui s’attache à relier en permanence stratégie et action opérationnelle en s’appuyant sur trois volets complémentaires:

1. Le déploiement de la stratégie sous forme de plan d’action [...].
2. La construction et la mise à jour d’un réseau d’indicateurs de performance permettant de mesurer le résultat des actions en cohérence avec les objectifs.
3. Le suivi et le retour d’expérience de la mise en œuvre de cette stratégie.

Pour compléter cette conception programmatique et séquentielle du management de la performance publique, nous proposons la figure 5.2 qui permet de définir le pilotage comme un cycle interactif de trois étapes qui se renouvelle sans cesse dans un but d’amélioration continue de l’action publique.

Figure 5.2. La roue du pilotage des politiques locales



Source: Auteurs.

Dans cette démarche processuelle, les modalités de mise en œuvre d’une démarche de GPR sont primordiales. Celles-ci sont principalement de l’ordre de l’organisation avec la constitution d’une équipe en mode projet et une planification prévisionnelles fixant un cadre. Un nombre convergent de recherches (Favoreu *et al.*, 2015) souligne le rôle déterminant des leaders et des responsables internes dans la mise en œuvre d’un management par les résultats. Les responsables politiques, mais aussi administratifs, agissent comme de véritables agents du changement en remplissant des fonctions de planification, de légitimation et de communication. Ces vecteurs du changement contribuent à la mobilisation de l’ensemble des acteurs publics internes (agents, cadres, directeurs), mobilisation qui représente elle aussi un facteur de réussite de ce mode de management.

- La phase 1 de «*Planification*» comprend deux étapes. La première étant la réalisation d’un diagnostic pour connaître l’existant. La seconde étape est la détermination d’une ambition globale par la mise en place d’une segmentation stratégique qui permet de recenser et structurer l’ensemble des actions et activités menées par une organisation publique. Cette phase permet surtout de déterminer des cibles de résultats et des niveaux de priorité pour chacune des actions et activités afin de donner du sens à l’action publique. Ces cibles de résultats regroupent des objectifs et des contrats de performance que l’organisation s’engage à réaliser (Mazouz et Tardif, 2010) et pour lesquels elle est redevable/imputable (au sens d’*accountability*).

- La phase 2 de «*Responsabilisation*» consiste à la mise en cohérence de l'organisation avec la stratégie décidée dans la phase précédente. Cela consiste principalement à l'attribution de ressources pour chacune des actions et activités menées par l'organisation publique. Ces ressources peuvent être financières, humaines et patrimoniales notamment. Elles représentent le coût global de l'action menée par l'organisation publique.
- La phase 3 repose sur «*l'Évaluation*» qui a pour objectif de mesurer la performance de l'action publique en comparant les résultats obtenus avec les cibles de résultats visées permettant de questionner la planification stratégique et les choix d'attribution des moyens dans une démarche de GPR et d'amélioration continue. De nombreuses définitions ont été proposées pour définir l'évaluation. Selon Monnier (1992, p. 222), «l'évaluation sert à traduire et formaliser les attentes des protagonistes de l'action, [...] à créer un lieu d'interaction susceptible de favoriser l'émergence d'un compromis». Conan (1998, p. 80) va plus loin en suggérant de développer la notion de valeurs partagées au sein d'une politique publique où «l'objectif de l'évaluation constructive est de permettre aux acteurs de réorienter leurs actions à partir d'un approfondissement des valeurs qu'ils partagent». Fournier (2005, p. 139-140) propose une définition plus gestionnaire où «l'évaluation est un processus d'enquête permettant de recueillir des données probantes qui sont ensuite synthétisées dans le but de générer des conclusions sur la situation actuelle, l'envergure, le mérite, la valeur, la signification ou la qualité d'un programme, d'un produit, d'une personne, d'une politique, d'une proposition ou d'un plan». Enfin, Fouquet (2009, p. 21) définit globalement l'évaluation comme «une activité qui vise à produire des connaissances sur les actions publiques, notamment quant à leurs effets, dans le double but: de permettre aux citoyens d'en apprécier la valeur, et d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et les impacts». Quelle que soit la définition retenue, elles convergent autour du triptyque «objectifs, moyens, résultats» où la mesure de la performance doit permettre de renseigner sur l'efficacité des choix de politique publique mais également sur l'efficience et la pertinence des choix de gestion.

Cette mesure de la performance de l'action publique se fait par l'intermédiaire d'indicateurs. L'intérêt de définir un indicateur est de comprendre la nature du système à travers ses composantes, leurs interrelations, et leur changement dans le temps (Oakes, 1989). Pour Lorino (2001, p. 5), un indicateur de performance est «une information devant aider un acteur, individuel ou plus généralement collectif, à conduire le cours d'une action vers l'atteinte d'un objectif ou devant lui permettre d'en évaluer le résultat». Ces indicateurs seront présentés sous forme de tableaux de bord de gestion que Voyer (2000, p. 39) définit comme une «façon de sélectionner, d'agencer et de présenter les indicateurs essentiels et pertinents, de façon sommaire et ciblée, en général sous forme de “coup d'œil” accompagné de graphiques ventilé ou synoptique, fournissant à la fois une vision globale et la possibilité d'aller par la suite dans les niveaux de détail».

Les indicateurs permettent de créer un lien entre les «intrants (*inputs*)» (ressources mises à la disposition des politiques publiques) et les «extrants (*outputs*)» ou prestations offertes (Knoepfel *et al.*, 2006). Une étude menée par l'OCDE (2007) démontre l'existence d'un certain nombre d'indicateurs: des indicateurs de résultats qui mesurent la situation d'une organisation ou d'une population; des indicateurs de moyens servant à mesurer les moyens économiques ou administratifs; des indicateurs «objectifs» (données physiques ou monétaires dont la mesure est directe) et «subjectifs» mesurant la perception par les individus de leur situation, ou leur réaction vis-à-vis de celle-ci. Cette étude rejoint la définition de la performance citée précédemment de Maurel *et al.* (2014) qui suggère donc aux organisations publiques de mesurer la performance publique à travers des dimensions endogènes (financière, humaine et organisationnelle) et des dimensions exogènes (offre de service public et territoriale). Cette conception implique donc la construction de tableaux de bord multidimensionnels regroupant des indicateurs associés à chacune des dimensions de la performance publique. Toutefois, il est important d'avoir une complémentarité entre les dimensions endogènes et exogènes pour que l'évaluation reste équilibrée. Cet équilibre permettra aux organisations publiques de passer à une GPR qui prend en compte toutes les dimensions de la performance publique.

La nécessité de développer l'évaluation des actions publiques demeure en raison d'une faiblesse des pratiques actuelles qui restent principalement centrées sur les dimensions endogènes

(Favoreu *et al.*, 2015) avec des indicateurs de moyens, qu'ils soient financiers, humains ou patrimoniaux, et qui négligent les dimensions exogènes qui, elles, mesurent l'impact et les effets des politiques sur la situation réelle des populations concernées. L'étude de cas suivante témoigne de cette volonté des organisations publiques de prendre en compte la dimension exogène dans l'évaluation des résultats des organisations publiques, bien qu'il réside une difficulté de mesurer les effets et impacts (*outcomes*) d'une action publique sur un territoire.

5.2. Cas/étude/illustrations: la recherche-intervention dans un CCAS en France

La partie empirique de ce chapitre s'attache à décrire les résultats obtenus dans le cadre d'une recherche-intervention portant sur l'amélioration du pilotage des politiques sociales des centres communaux (ou intercommunaux) d'action sociale (CCAS/CIAS).

Sur le territoire français, les CCAS/CIAS représentent les institutions locales de mise en œuvre des politiques sociales. Elles ont l'obligation de réaliser en début de mandat municipal (décret n° 2016-824) une analyse des besoins sociaux (ABS) permettant de piloter, en cohérence avec les autres acteurs, l'offre sociale locale. Cet outil, porteur d'une logique évaluative (Carassus *et al.*, 2014), doit être à la fois rétrospectif, puisque chargé d'analyser les enjeux territoriaux en matière de politique sociale; et prospectif en caractérisant et en cherchant à anticiper les évolutions des besoins sociaux. L'objectif étant ici d'éclairer et de nourrir les débats et décisions politiques à destination des plus démunis de la société française: personnes âgées, personnes en situation de handicap, personnes en situation de précarité, jeunesse, enfance et familles. Cependant, le texte ne donne aucune indication quant à la méthode à adopter, pas plus qu'il ne précise les sanctions prises en cas de non-réalisation de l'ABS. Au-delà de ce vide instrumental, le cadre légal large et imprécis de l'action sociale communale (ou intercommunale) complexifie la prise de décision dans un contexte de rationalisation de l'offre publique. Manchec (2014, p. 111-112) définit d'ailleurs les CCAS comme des structures «à géométrie variable [dont] la majeure partie de l'action [...] repose sur du facultatif». Enfin, les politiques sociales sont caractérisées par l'intervention d'un grand nombre d'acteurs, institutionnels, associatifs et commerciaux, ce qui peut rendre difficile la compréhension de l'offre par les usagers mais également par les autres parties prenantes et donner l'impression d'une superposition administrative peu lisible et

accessible. En effet, à la suite de la décentralisation, aucun acteur n'assure aujourd'hui la cohérence globale des politiques des publics relevant de l'action sociale, notamment pour les personnes âgées et les personnes en situation de handicap dont les parcours sont marqués par la grande proximité entre les champs sanitaire et social. Ce manque d'harmonie révèle ainsi des tensions fortes et des contradictions stratégiques dans la conduite des politiques sociales territoriales françaises.

Ces difficultés s'expriment notamment au travers de pratiques actuelles d'ABS faiblement institutionnalisées, définies comme étant principalement descriptives, analytiques et quantitatives, et menées avec une logique interne et administrative (Manhec, 2014, p. 111-112). D'une obligation annuelle, l'analyse est désormais limitée à la production d'un portrait sociodémographique en début de mandat, avec la possibilité de décliner les années suivantes des analyses thématiques complémentaires. À la suite de ces bouleversements législatifs, les chercheurs impliqués dans la présente étude de cas ont pris le parti, en accord avec les structures étudiées, de conserver le caractère annuel de l'ABS en suivant les préconisations de l'Union nationale des centres communaux (et intercommunaux) d'action sociale, à savoir une première ABS globale et stratégique chargée de définir collectivement des priorités d'action par public cible puis, les années suivantes, la déclinaison de fiches thématiques partagées qui adaptent l'offre sociale territoriale aux besoins sociaux.

Toutefois, si le décret du 21 juin 2016 sacrifie la dimension pluriannuelle de l'outil rendant les diagnostics thématiques facultatifs et amputant potentiellement l'outil de son rôle de veille sociale, le législateur ne concède aucune simplification administrative sur la dimension partenariale de l'ABS: «ce diagnostic est établi avec l'ensemble des partenaires, publics ou privés, qui participent à la mise en œuvre des actions de prévention et de développement social¹». Cette obligation fait ainsi largement écho à l'exigence d'un pilotage davantage partenarial des politiques sociales territoriales, en mobilisant aux côtés des dimensions organisationnelles et financières des dimensions exogènes. Concrètement, l'ABS, définie en tant qu'outil de pilotage, s'assimile en matière de politique sociale, à la mise en perspective de l'offre proposée, d'une part, et de l'évolution des besoins sur les territoires, d'autre part. Objectif final :

¹ Décret n° 2016-824. Cité dans Valls et Touraine, 2016.

pouvoir arbitrer sur les priorités et fixer des marges de manœuvre, c'est-à-dire adapter l'offre locale de service public social aux besoins et objectifs du territoire dès lors mieux maîtrisés, en cohérence avec les ressources disponibles mais aussi – et surtout – avec les dispositifs et acteurs existants. Ainsi, l'option retenue est de déterminer les facteurs d'amélioration des outils de pilotage des politiques sociales par un repositionnement plus central des parties prenantes internes et externes de l'organisation. Autrement dit, il convient de faire évoluer localement l'ABS en un levier de transformation des organisations de service public territorial et en un outil d'observation sociale, et ce, dans une perspective de coordination et de coopération des acteurs sociaux et médico-sociaux.

Le terrain expérimental de cette étude de cas porte sur un CCAS urbain d'une ville française de 78 506 habitants.

5.3. Les phases de la mise en œuvre d'un pilotage rénové de l'action sociale territoriale dans le CCAS α^2

La méthodologie d'intégration d'une GPR au sein du CCAS α , à travers les différentes phases du processus de pilotage définies dans les propos conceptuels de ce chapitre, dont les modalités caractérisées par la mise en place de la gouvernance collaborative, sont diffusées à chaque étape du processus.

La première étape de «planification» a amené les chercheurs à produire, pour le CCAS α , une segmentation stratégique globale de l'action sociale territoriale. Cet outil doit permettre de recenser de manière exhaustive l'offre sociale proposée sur un territoire. En effet, le Code de l'action sociale et des familles prévoit que l'ABS ne doit pas être limitée au champ d'intervention du CCAS/CIAS mais réalisée sur l'ensemble de la population relevant de la politique sociale: les personnes âgées, les personnes en situation de handicap, les personnes en difficulté, les jeunes et les familles. Nous proposons de découper cette offre, dans une logique «entonnoir», sur trois niveaux:

1. Un axe «*Politique*» reprenant les cinq publics précités de l'action sociale.
2. Un axe «*Mission*» détaillant les thématiques sociales pour chacune des cibles.

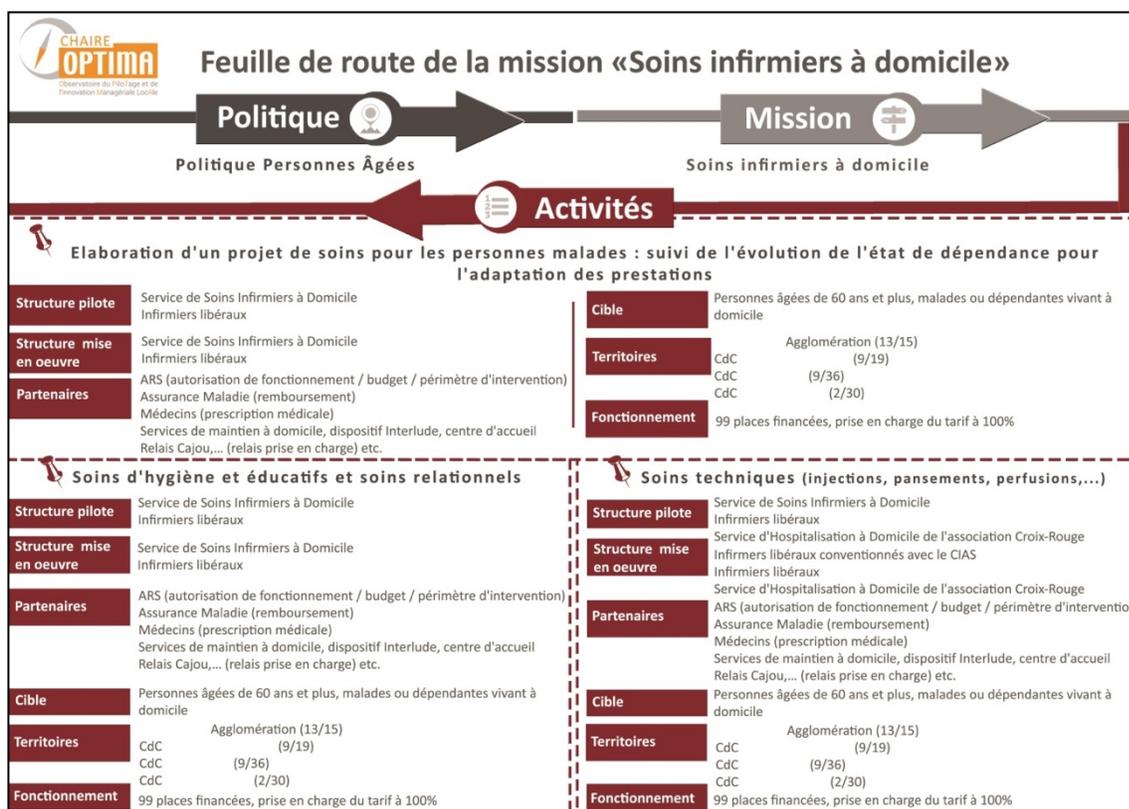
² Pour des raisons de confidentialité, le nom de la ville est codé.

3. Un axe «*Actions-Activités*» décrivant les pratiques observées sur le territoire.

À ce premier découpage «PMA», il convient d'ajouter plusieurs éléments de caractérisation, permettant d'enrichir les données pour chacune des Actions-Activités: les structures pilotes et de mise en œuvre (elles peuvent être différentes au moyen notamment de conventionnements entre les structures), les partenaires et leur niveau de participation, les usagers ciblés par l'offre décrite, les territoires concernés par la mise en œuvre de ces Actions-Activités, le fonctionnement de l'offre en termes de coût et de places disponibles. La figure 5.3 présentée ci-après représente une extraction de la segmentation stratégique réalisée pour le CCAS α , sur la politique «personnes âgées», la mission «soins infirmiers à domicile» et les trois activités correspondantes accompagnées de leurs éléments de caractérisation (les éléments relatifs au territoire ont été anonymisés).

La segmentation de l'offre, dite stratégique, doit surtout permettre de définir les objectifs pour donner du sens à l'action publique. L'outil développé par les chercheurs ayant été adapté à l'exigence collaborative de l'action sociale territoriale en le rendant multidimensionnel, il est impossible à ce stade de fixer des objectifs partagés compte tenu du cloisonnement organisationnel des acteurs. En effet, la gouvernance collaborative est longue et fastidieuse à mettre en œuvre. Pour les chercheurs, il faudra engager un cycle de pilotage complet avant de pouvoir satisfaire à cette obligation et faire vivre cette segmentation stratégique, dans le respect des modalités coopératives qu'ils se sont fixées.

Figure 5.3. Un exemple d'une feuille de route «PMA» du CCAS α



Source: Auteurs.

D'un point de vue organisationnel, et c'est l'objet de la deuxième phase de la démarche du pilotage, la segmentation stratégique de l'offre doit également permettre au CCAS α d'appréhender ses actions du point de vue de la consommation des ressources dans une logique de «responsabilisation». En effet, au regard des objectifs fixés, il est question de qualifier chaque activité en termes de ressources. Là encore, pour les raisons évoquées précédemment, cette caractérisation se limite pour le moment aux activités pilotées et mises en œuvre par le CCAS α , l'objectif final étant de pouvoir déterminer les ressources consommées de manière globale, au niveau du territoire, par politique et par mission.

La troisième et dernière phase consiste à mener une «évaluation» permettant d'analyser les résultats et les impacts de l'action publique. Pour cela, plusieurs techniques sont mobilisées: la réalisation d'un diagnostic social territorial et la mesure de la perception des usagers.

Ce premier diagnostic sociodémographique, a été construit tant dans le choix des indicateurs que dans l'obtention des données, avec les partenaires retenus par le CCAS α : l'Institut national des

statistiques et des études économiques, le Conseil départemental, l'Observatoire régional des situations de fragilité et l'Unité de service social de la Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail régionale, la Caisse d'allocations familiales du territoire, la Maison départementale des personnes handicapées, le Pôle emploi du territoire et l'Observatoire de l'emploi du Pôle emploi régional, la Mission locale pour les jeunes ainsi que le département développement social de la ville.

Le diagnostic a donc été présenté et travaillé en interne avec les chefs de service de proximité et la direction dans un premier temps, avec les agents de terrain et administratifs dans un deuxième temps. L'objectif était alors d'enrichir d'un point de vue qualitatif les constats formulés par les statisticiens et le chercheur, en plaçant les acteurs dans la peau du décideur politique, sur la base du partage des constats et de l'expertise de chacun. Afin que la formulation des constats prenne le chemin de l'analyse partagée, ces temps de travail sont progressivement ouverts à d'autres organisations et compétences: les autres services communaux ou intercommunaux concernés par les problématiques des publics évalués, certains partenaires producteurs de données cités plus haut, les autres acteurs institutionnels ou associatifs jugés incontournables, ainsi que les membres siégeant au Conseil d'administration du CCAS α , composé paritairement d'élus et de représentants de la société civile œuvrant pour le développement social du territoire. Sur la base de techniques d'animation participatives, ces temps d'échange nous permettent, dans une optique de production coopérative et de partage des constats, de relever par public visé les problématiques prioritaires de l'action sociale territoriale.

Enfin, avec le souhait d'une mise en place accomplie d'une gouvernance collaborative, les chercheurs ne pouvaient faire l'impasse sur la mobilisation d'un acteur incontournable: l'utilisateur de la politique sociale. Dans cette logique, le modèle qualité des services publics (QSP) (Guenoun et Goudarzi, 2016) propose de conceptualiser la mesure de la qualité perçue des services particulièrement dans l'environnement public, à travers six dimensions: les relations, la transparence, la fiabilité, la tangibilité, l'assurance et l'éthique. Il a été ainsi décidé, dans une logique de pluralisme des avis mobilisés, de poursuivre les travaux de recherche par la réalisation d'un questionnaire à destination des usagers du CCAS α , de type quantitatif, d'une part, permettant de prendre en compte leur avis sur l'offre et la relation de service; de type

qualitatif, d'autre part, pour les interroger plus largement sur l'évolution de leurs besoins. Ce questionnaire a été élaboré à partir de la grille produite par les chercheurs et adapté au champ de recherche par des temps d'observation au sein de la collectivité, des entretiens individuels avec les chefs de services du CCAS α et des introspections de l'auteur. Pour cette première ABS, la dynamique d'évolution des besoins recensés auprès des bénéficiaires est mobilisée de manière complémentaire à la mobilisation des contributions des autres parties prenantes.

Les fiches thématiques annuelles, évoquées dans les propos contextuels, suivront la réalisation de cette première ABS globale et sociodémographique. Ces nouvelles étapes suivront de la même façon que le palier initial un nouveau processus de pilotage dont les différentes phases et les modalités seront répétées mais enrichies d'une consultation plus large et qualitative des usagers à l'occasion de la reconstruction de l'offre sociale territoriale.

5.4. Les enseignements tirés de l'étude de cas: une méthodologie d'accompagnement primordiale à la mise en œuvre d'une gestion par les résultats

L'analyse de cas *CCAS α* invite à formuler plusieurs enseignements pratiques au regard des outils et de la méthode utilisés.

D'une part, la complexité de la thématique étudiée rend absolument nécessaire l'objectivation, et donc la segmentation de l'action publique pour pouvoir en apprécier les résultats et les impacts. En effet, la construction d'une segmentation stratégique interstructurelle, de la politique sociale, permet aux organisations de commencer à identifier les failles et les doublons potentiels de l'offre proposée à la population. Cette connaissance fine du maillage de la politique sociale au niveau institutionnel, associatif ou privé, représente un prérequis important afin d'appréhender la nécessaire coordination et complémentarité entre acteurs intervenant sur une même politique publique. C'est également le moyen de mettre en perspective toute nouvelle proposition d'offre, au regard de ce qui est déjà développé sur le territoire, dans une logique d'optimisation des dispositifs existants alors que les moyens des collectivités sont fortement limités. Par ailleurs, ce premier travail de recensement de l'offre sociale permet à la fois de comprendre le fonctionnement de l'offre sur les territoires, mais aussi d'identifier les acteurs majeurs à

mobiliser dans le cadre de l'organisation de la gouvernance collaborative. Enfin, la caractérisation de plusieurs éléments des activités, notamment les structures pilotes mais aussi les moyens humains et financiers déployés pour mettre en œuvre l'action publique, participe au décloisonnement des acteurs en mettant ceux-ci, et les élus notamment, vis-à-vis de la profusion de l'offre sociale locale.

D'autre part, pour rejoindre les analyses de Fouquet (2010, p. 315), à l'aide des statisticiens du territoire α , les chercheurs concernés par l'étude ont endossé le rôle de l'expert en charge de «fournir les éléments du constat», qui ont été recensés dans le cadre du diagnostic social territorial. À l'issue de l'analyse de ce portrait démographique et social, les éléments ont ensuite été portés au débat. Considérant les besoins dans des contextes spatiaux et temporels particuliers, nous avons pu passer du stade du constat à la formulation du jugement et de la pertinence du dispositif par chacune des parties prenantes «selon son propre point de vue et ses “valeurs”» (Fouquet, 2010, p. 315). Finalement, ouvrir le pilotage aux acteurs externes de l'organisation, à savoir les parties prenantes et les usagers (Moullin, 2006), confère à ce même pilotage une nouvelle portée, le dynamisant et le rendant réellement «utile» pour mobiliser les acteurs dès la formulation des objectifs. Ainsi, la nécessité de mettre en place, au niveau territorial, une gouvernance collaborative permettant d'assurer un pilotage cohérent des politiques sociales et des parties prenantes locales devient perceptible. En réintroduisant le débat et la délibération, de nombreux auteurs ont montré que les possibilités d'action s'en trouvaient renouvelées, dépassant alors la recherche du propre intérêt organisationnel pour apporter davantage de cohérence aux politiques publiques. De plus, il est important de noter que la présentation et l'animation des groupes de travail constituent pour le chercheur le facteur clé de succès de la démarche d'évaluation en gouvernance collaborative. En effet, ces techniques invitent les partenaires pour la première fois, sous l'impulsion du CCAS α et dans une logique *bottom-up*, à partager des constats portant sur l'évolution des problématiques sociales auxquelles ils sont confrontés, et à débattre sur les priorités.

Après un an et demi de recherche-intervention, on constate la difficulté de rassembler acteurs institutionnels, associations, professionnels et élus autour de ce projet commun, pourtant essentiel à la cohérence future de l'action sociale locale. En effet, le changement organisationnel

ne se décrète pas, il doit être souhaité et piloté par la collectivité pour être mis en place progressivement. Mais, arrivés à la phase de partage de constats et de définition des orientations, les chercheurs et les praticiens prennent la mesure de l'importance du décloisonnement des organisations sociales intervenant sur une même catégorie de politique publique. L'enthousiasme et l'implication des acteurs y participant est gage de la poursuite et de la durabilité de la méthode engagée.

Somme toute, les chercheurs veulent redéfinir des objectifs cohérents du point de vue des usagers et de leurs parcours de vie. En cela, l'évaluation des impacts de la politique sociale sur les territoires vient réinterroger de manière innovante les objectifs stratégiques, donc les phases initiales du processus de pilotage. En effet, rappelons-nous que le pilotage stratégique de la performance est un cycle qui se renouvelle perpétuellement dans un objectif de rénovation de l'action publique. Dégageant de nouvelles marges de manœuvre, le pilotage participatif éclaire alors les choix des décideurs et les pousse à réviser la stratégie et les modes d'organisation d'un point de vue global, pour repenser des leviers de financement directement en lien avec les besoins sociaux territoriaux.

En guise de conclusion: une GPR comme solution au contexte contraint, mais avec des modalités adaptées

À travers ce chapitre, le lecteur réalise que vis-à-vis de contraintes financières grandissantes et d'une pression citoyenne de plus en plus forte, les organisations publiques ont dû trouver de nouveaux moyens d'optimiser leur gestion budgétaire et administrative pour améliorer leur performance. Cela s'est traduit par le passage d'une logique de moyens consommés à une logique de résultats des organisations publiques. La GPR constitue un cadre officiel de gestion permettant aux organisations publiques d'assurer l'efficacité et l'efficience de l'action publique dans les secteurs concernés par les politiques publiques. Il a été également souligné l'intérêt du pilotage des politiques publiques qui a su s'inscrire peu à peu dans les pratiques managériales et organisationnelles des organisations publiques. Ce pilotage stratégique demande que des modalités de mise en œuvre soient définies de manière préalable dans une phase préparatoire. Ensuite, que trois phases opérationnelles soient engagées: une phase de

planification, une phase de responsabilisation et une phase d'évaluation. Les apports du pilotage des politiques publiques, constatés dans le cadre de la présente étude de terrain, positionnent la GPR comme un des leviers de la performance publique au sein d'une organisation locale. Cette démarche de performance a révélé l'existence d'une véritable nécessité de repenser l'organisation en renouvelant le mode de management au sein de la sphère publique afin de répondre aux problématiques actuelles de planification, de responsabilisation et d'évaluation de l'action publique. Au-delà des outils mis en œuvre, assez classiques au final dans les organisations publiques, le processus de changement semble donc constituer le facteur clé de succès de la démarche transformationnelle entamée par le CCAS α .

Bibliographie

- Behn, R. (2003). «Why measure performance? Different purposes require different measures», *Public Administration Review*, vol. 63, n° 5, p. 586-606.
- Bouckaert, G. et J. Halligan (2008). *Managing Performance, International Comparison*, London, Routledge.
- Carassus, D., J. Dupuis, C. Favoreu, M. Guenoun et C. Maurel (2014). «Le pilotage de la performance des politiques publiques locales : le cas de l'action sociale communale», dans *Quels contrôle de gestion pour les services publics?*, 3ème Colloque de l'AIRMAP, Aix-en-Provence.
- Conan, M. (1998). *L'évaluation constructive. Théorie, principes et éléments de méthode*, La Tour d'Aigues, Éditions de L'Aube.
- Demeestere, R., P. Lorino et N. Mottis (2002). *Contrôle de gestion et pilotage de l'entreprise*, Paris, Dunod.
- Favoreu, C., D. Carassus, Gardey et C. Maurel (2015). «Performance management in the local public sector in France: An administrative rather than a political model», *International Review of Administrative Sciences*, vol. 81, n° 4, p. 672-693.
- Fouquet, A. (2010). «L'usage des statistiques : de l'aide à la décision à l'évaluation des politiques publiques», *Revue française des affaires sociales*, p. 307-322.
- Gibert, P. (1989). «L'analyse de politique», *Revue d'économie politique*, vol. 99, n° 2, Le calcul économique public: Bilan de quinze années de recherche et perspectives, p. 355-392.

- Guenoun, M. et K. Goudarzi (2010). «Conceptualisation et mesure de la qualité dans les services publics», *Politique et management publics*, vol. 27, n° 3, p. 31-54.
- Knoepfel, P., C. Larrue et F. Varone (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Zürich/Chur, Rüegger.
- Lorino, P. (2001). «Le *Balanced Scorecard* revisité: dynamique stratégique et pilotage de performance. Exemple d'une entreprise énergétique», *Actes du Congrès de l'Association francophone de comptabilité*, Metz.
- Manhec, G. (2014). «L'avenir incertain des CCAS», dans *L'année de L'Action sociale 2015. Objectif: Autonomie*, Paris, Dunod, p. 310.
- Maurel, C., D. Carassus, C. Favoreu et D. Gardey (2014). «Characterization and definition of public performance: An application to local government authorities», *Gestion & management public*, vol. 2, n° 3, p. 23-44.
- Mazouz, B. et P.-A. Comeau (2009). «L'émergence de la fonction de conseil-intervention au sein des organisations internationales: le cas de la diffusion des valeurs et des pratiques dites de bonne gouvernance publique», *Télescope*, p. 1-11.
- Mazouz, B. et J. Leclerc (2008). *La gestion intégrée par résultats*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Mazouz, B. et M.J.B. Tardif (2010). «À propos de la performance: l'Arlésienne de la sphère publique», dans D. Proulx, *Management des organisations publiques*, 2^e édition, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 31-62.
- Monnier, É., (1992). *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Economica.
- Moullin, M. (2006). «The design of an alternative balanced scorecard framework for public and voluntary organizations», *Perspectives on Performance*, vol. 5, n° 1, p. 10-12.
- Nioche, J.-P. (1982). «De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques», *Revue française de science politique*, vol. 32, n° 1, p. 32-61.
- Oakes, J. (1989). «Educational indicators. A guide for policymakers. OECD Washington Conference on educational indicators», *Scuola Democratica*, vol. 12, n°s 1-2, p. 56-86.
- OCDE (2007). «Mieux mesurer l'administration publique», Documents de travail sur la gouvernance publique, 2007/1, Paris, Éditions OCDE.
- Valls, M. et M. Touraine (2016). *Décret n° 2016-824 du 21 juin 2016 relatif aux missions des centres communaux et intercommunaux d'action sociale*.

Voyer, P. (2000). *Tableaux de bord de gestion et indicateurs de performance*, 2^e édition, Québec, Presses de l'Université du Québec.