



## COMMENT SUIVRE ET ÉVALUER LA POLITIQUE D'ACCÈS AU DROIT ET LES ACTIONS MENÉES ?

Actualisation : décembre 2017

### PRÉAMBULE

La loi pour la Justice du XXI<sup>e</sup> siècle a entre autres l'ambition de rendre **la justice plus efficace, lisible et accessible**. Comme toute politique publique, **la politique d'accès au droit doit être organisée, suivie, évaluée et améliorée au service de l'intérêt général**.

Les démarches et outils de suivi et d'évaluation mis en œuvre par les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) sont encore hétérogènes.

Une trame commune de rapport d'activité a été fournie par le SADJAV pour homogénéiser la réalisation des bilans annuels. Cependant, la démarche d'évaluation doit encore être professionnalisée et les outils harmonisés afin de mieux rendre compte de la politique d'accès au droit, des actions mises en œuvre et de leurs impacts pour les publics, notamment ceux en situation de fragilité et d'exclusion.

### LES QUESTIONS À SE POSER

- *Comment piloter la politique d'accès au droit au niveau local ?*
- *Quels outils mettre en œuvre pour suivre les actions menées par le CDAD ?*
- *Comment évaluer la qualité du service rendu en matière d'accès au droit et la politique locale d'accès au droit ?*

### QUE DOIT-ON ÉVALUER ?

---

L'évaluation des politiques publiques est un exercice difficile compte-tenu de la diversité des actions qu'elles englobent, des interactions qui existent entre les différentes politiques publiques, de la nécessité d'inscrire l'évaluation dans un temps long et de la difficulté à isoler ce qui relève d'une politique et ce qui relève de facteurs externes, etc.

Pour autant, l'évaluation est nécessaire, notamment pour attester de la bonne utilisation faite des financements publics alloués à cette politique.

Pour les instances du CDAD, l'évaluation est un outil indispensable pour :

- S'assurer que la politique et les actions mises en œuvre produisent les effets attendus,
- Disposer d'une appréciation objective sur l'utilisation faite des ressources mobilisées,
- Orienter ou réorienter l'action du CDAD.

L'évaluation nourrit d'une part le rapport annuel d'activité du CDAD, d'autre part la réflexion des membres du CDAD sur le développement de la politique d'accès au droit en fournissant des éléments objectifs pour réinterroger les actions menées et décider des ajustements annuels nécessaires (Cf. fiche 3 Politique d'accès au droit – fiche 5 Offre de services).

La capitalisation au niveau national des enseignements tirés des évaluations réalisées par les CDAD au niveau local constitue par ailleurs pour le SADJAV une source d'information très utile pour orienter le développement de l'accès au droit et soutenir les initiatives locales.

## QUELQUES REPÈRES THÉORIQUES

---

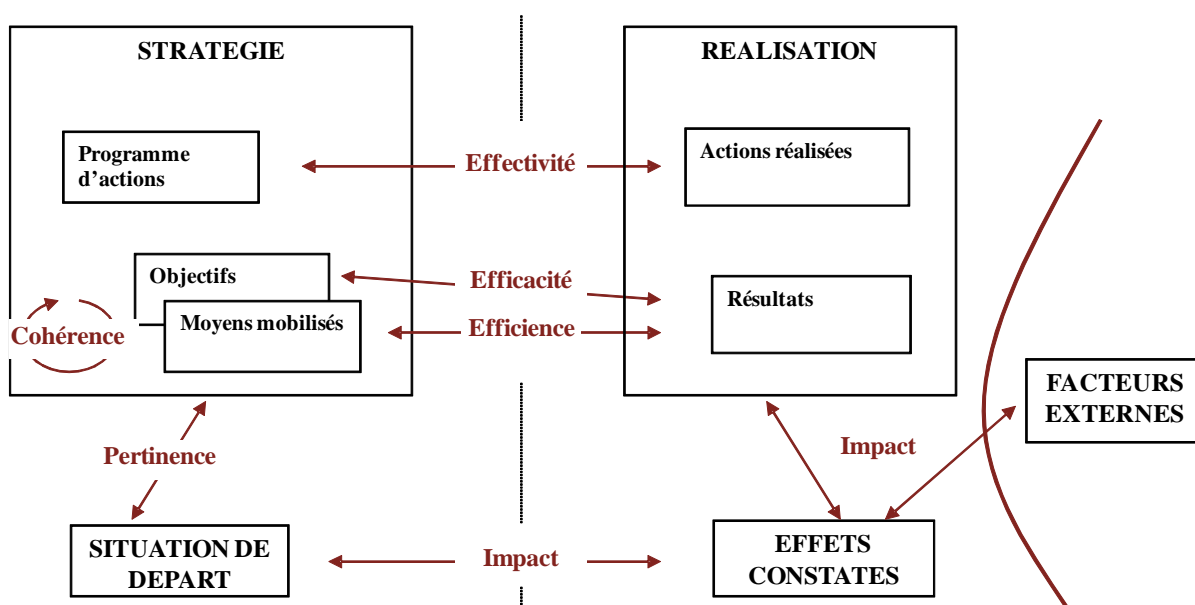
Selon la Société française de l'évaluation (SFE), l'évaluation d'une politique publique vise "*à produire des connaissances sur les actions publiques et leurs effets dans le double but de permettre aux citoyens d'en apprécier la valeur et d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et les impacts*".

Evaluer une politique publique, c'est répondre à 6 grands types de questions :

- La stratégie choisie est-elle la plus adaptée pour faire évoluer la situation de départ ?  
(*pertinence*)
- Les objectifs retenus et les actions programmées sont-ils complémentaires entre eux et avec les

autres politiques et actions conduites par les partenaires ? Les moyens mobilisés pour la réalisation des actions sont-ils adaptés aux objectifs visés ? (*cohérence*)

- Les actions prévues ont-elles été réalisées ? Les moyens prévus ont-ils été alloués et mobilisés ? (*effectivité*)
- Les objectifs fixés ont-ils été atteints ? (*efficacité*)
- Quel est le lien de proportionnalité entre les moyens mobilisés pour atteindre les objectifs fixés et les résultats ? (*efficience*)
- Comment la situation initiale a-t-elle évolué ? S'est-elle rapprochée de la situation cible ? Quelles sont les parts respectives de la politique mise en œuvre et des facteurs liés à l'environnement dans cette évolution ? (*impact*)



Ces questions sont complémentaires et nécessaires. Eluder l'une d'elles c'est prendre le risque de tirer de l'évaluation des conclusions erronées (exemple : la politique est jugée inefficace - les objectifs ne sont pas atteints-, mais on ne s'est pas donné la peine de vérifier si les actions prévues ont été mises en œuvre et effectivement menées à leur terme, etc.).

On distingue par ailleurs communément plusieurs types d'évaluations selon leur temporalité par rapport à l'action :

- **L'évaluation "ex ante".** Elle a pour objet de s'interroger, en amont de la mise en œuvre d'une action, sur les effets que produira l'action sur la situation que l'on souhaite faire évoluer, sur les moyens nécessaires pour obtenir les effets attendus et, *in fine*, sur l'opportunité de l'action.  
*A titre d'exemple, une évaluation "ex ante" peut être utile en amont de la création d'un nouveau point d'accès au droit.*
- **L'évaluation "in itinere".** L'évaluation est réalisée en continu tout au long de la mise en œuvre d'une politique, d'un programme ou d'une action. Elle a pour objectif de mesurer en continu les résultats et les impacts de l'action.  
*A titre d'exemple, l'évaluation des services rendus dans les points et relais d'accès au droit (permanences) doit être effectuée "in itinere", de manière continue.*
- **L'évaluation "ex-post".** L'évaluation est dans ce cas réalisée après la fin de l'action. Il s'agit alors de dresser un bilan de l'action, de mesurer les résultats / impacts obtenus, d'analyser *a posteriori* les forces et les faiblesses de la politique ou de l'action mise en œuvre. L'expérience montre que l'évaluation "ex post" est difficile si des éléments d'évaluation n'ont pas été capitalisés en continu pendant la mise en œuvre.  
*A titre d'exemple, une évaluation ex post sera utile après toute action spécifique mise en place par le CDAD (action avec des jeunes du type "Justiscène", journée "accès au droit", etc.).*

## QUEL DISPOSITIF D'ÉVALUATION ?

---

L'évaluation doit être conçue et mise en œuvre de manière pragmatique.

On peut schématiquement distinguer :

- L'évaluation des services rendus dans les points et relais d'accès au droit,
- L'évaluation des actions menées par le CDAD,
- L'évaluation des partenariats mis en œuvre,
- L'évaluation de la politique locale d'accès au droit.

Les modalités d'évaluation pourront être différenciées selon les objets (permanences, actions, partenariats). C'est l'évaluation de ces différents objets qui, *in fine*, permet d'évaluer la politique d'accès au droit mise en œuvre.

L'évaluation s'appuiera, autant que possible, sur :

- Des données quantitatives : nombre de permanences réalisées, nombre de consultations, nombre de personnes ayant bénéficié d'une information, d'un conseil juridique, nombre de personnes ayant participé à une action, etc.
- Des données qualitatives : typologie des publics reçus, typologie des problématiques de droit traitées, perception des personnes reçues, etc.

**Les bilans des évaluations réalisées doivent être présentés aux instances du CDAD et être utilisés pour nourrir la réflexion sur le sens et l'efficacité des actions du CDAD.**



### *Le suivi en continu*

Les services rendus dans les lieux d'accès au droit doivent faire l'objet d'un suivi quantitatif et qualitatif en continu.

Ce suivi s'appuie sur une "fiche de suivi" des permanences qui doit être renseignée par tous les acteurs (professionnel du droit, associations, etc.) qui assurent des permanences (information et conseil juridique).

Pour certains CDAD, la "fiche de suivi" est sous format papier, pour d'autres, le suivi est partagé et saisi directement en ligne par les professionnels du droit et les associations (ce dernier permet une consolidation en temps réel et une vision partagée des actions menées).

Ce suivi (reporting) assuré par l'ensemble des acteurs permet au secrétaire général (SG) / coordonnateur du CDAD de suivre :

- La fréquentation des différents points (PAD) et relais d'accès au droit (RAD),
- Le nombre de sollicitations effectives des différentes catégories d'acteurs (avocats, notaires, associations, etc.),
- La typologie des demandes sur chacun des lieux d'accès au droit.

Ce suivi réalisé en continu permet au SG / coordonnateur du CDAD et aux partenaires du CDAD de réajuster, si besoin en cours d'année, l'offre de services du CDAD (lieux de permanences, partenaires mobilisés, équilibre entre permanences généralistes et spécialisées, etc.).



### *La fiche de suivi des permanences juridiques*

Elle a pour objectif d'**apporter des éléments quantitatifs et qualitatifs sur les permanences juridiques réalisées**. Elle est à remplir par les partenaires qui assurent des permanences. La fiche de suivi doit permettre de tracer par lieu d'accès au droit *a minima* :

- ✓ Le nombre de permanences assurées par chaque acteur et leur durée,
- ✓ Le nombre de personnes reçues,
- ✓ Les consultations annulées (absence du partenaire ou absence du bénéficiaire sur un rendez-vous prévu),
- ✓ Pour chaque consultation assurée (personne reçue) :
  - La durée de la consultation,
  - La situation de la personne,
  - L'objet de la demande (problématique traitée).

Les données à intégrer dans la fiche de suivi doivent être définies de manière commune (trame nationale) pour tous les acteurs pour une meilleure cohérence des données de suivi. Elles ne doivent pas être trop nombreuses pour ne pas constituer une contrainte excessive pour les partenaires.



### *Les évaluations ponctuelles*

Trois types d'évaluations ponctuelles peuvent être envisagés à l'échelle du CDAD :

- La réalisation d'une étude de faisabilité / d'opportunité en amont de la décision de création d'une nouvelle action ou d'un nouveau PAD (évaluation "ex ante"),

- L'évaluation "ex post" des actions mises en œuvre par le CDAD (ex : suite à un forum),
- La réalisation d'une enquête de perception des usagers.

**La réalisation d'une étude de faisabilité / d'opportunité** est utile lorsqu'il s'agit de créer un lieu d'accès au droit ou une action qui va nécessiter l'allocation de moyens importants ou la mobilisation de nouveaux partenaires. Cette étude (évaluation ex ante) sera l'occasion d'étayer et d'objectiver les besoins, les résultats attendus et les moyens nécessaires.



### *L'étude de faisabilité / d'opportunité*

Elle permet au CDAD et à ses partenaires de :

- ✓ Poser objectivement les éléments de contexte et de diagnostic de la situation (le besoin qui justifie le service / l'action proposé(e),
- ✓ Définir les **publics ciblés**, les **objectifs visés**, les **résultats / impacts attendus** du service / de l'action envisagé(e),
- ✓ Préciser les **moyens nécessaires** pour sa mise en œuvre : ressources, financement, lieux de réalisation, partenariats nécessaires, etc.
- ✓ Préciser les conditions de mise en œuvre du service / de l'action et, le cas échéant, les **scénarios possibles de mise en œuvre**,
- ✓ Constituer un dossier argumenté d'aide à la décision.

Ces études sont formalisées (en 2 ou 3 pages) et partagées au sein des instances du CDAD pour arbitrage avant tout engagement de moyens.

### **L'évaluation "ex post" des actions mises en œuvre par le CDAD**

Toute action du CDAD doit donner lieu à une évaluation réalisée **à brève échéance après la fin de l'action** (retour d'expérience) pour :

- Faire le bilan des résultats obtenus au regard des objectifs visés :
  - Sur le plan quantitatif : nombre de personnes reçues, rencontrées, etc.,

- Sur le plan qualitatif : perception des partenaires, perception des publics, qualité des interventions, des échanges, etc. (selon la nature de l'action),
- Faire un retour d'expérience sur les conditions de réalisation de l'action : modalités d'organisation, contribution des différents partenaires, difficultés rencontrées, etc.,
- Capitaliser les enseignements utiles en vue d'une éventuelle reconduction de l'action (points d'amélioration).

Ce retour d'expérience doit être fait peu de temps après la fin de l'action afin de ne pas perdre la mémoire de ce qui a été fait et de ce qui s'est passé.

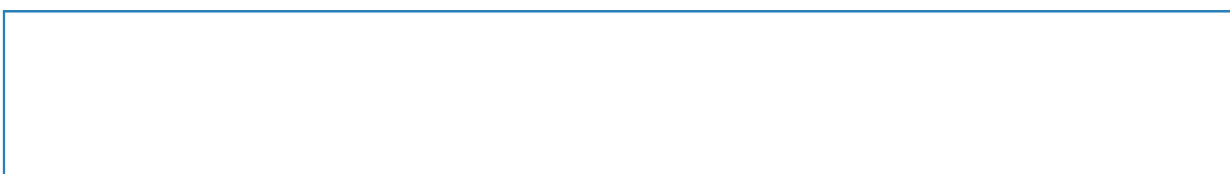
**La réalisation d'une enquête de perception des usagers** peut être envisagée dans les permanences mais aussi dans le cadre d'actions spécifiques (actions de sensibilisation dans les écoles, actions auprès des professionnels de l'action sociale, etc.). Les services étant rendus dans le respect de l'anonymat, l'enquête doit être réalisée "à chaud et in situ", c'est-à-dire sur le lieu du service / de l'action et immédiatement après le service rendu.

La réalisation d'une enquête auprès des usagers est un exercice délicat, comme pour tout service dans les domaines de l'action sociale ou de l'insertion, par le fait que la personne qui sollicite le service est dans une situation "contrainte" ; elle préférerait ne pas avoir besoin de recourir à ce service ; le professionnel peut par ailleurs informer, conseiller, etc. mais ne peut pas toujours "donner droit" à la personne ou répondre positivement à sa demande.

C'est pour cette raison que nous parlons ici d'enquête de perception" plus que de "satisfaction". Les questions, notamment dans le cadre d'une enquête de perception sur le service rendu dans les permanences, doivent donc principalement porter sur la facilité d'accès au service, l'accueil, la clarté des informations, la compréhension des démarches à faire, ... plus que sur la satisfaction sur la réponse donnée.

La réalisation de l'enquête pose aussi la question de la maîtrise de la langue et de la lecture (si l'enquête est réalisée par questionnaire papier). Dans tous les cas, les questions doivent être formulées en langage simple.

Plusieurs CDAD ont déjà mené sur leurs territoires ce type d'enquête. Le partage d'expérience entre CDAD est sur ce sujet essentiel tant sur la méthode (comment s'y prendre ? quel mode d'enquête ? etc.), le questionnaire (quelles questions ? quelle formulation ? quelle échelle de notation ?) que sur les difficultés rencontrées et l'utilisation faite des résultats.





### *L'enquête de perception des usagers*

Quelques repères :

- ✓ Un questionnaire court : peu de questions.
- ✓ Un langage simple ; des phrases courtes.
- ✓ Prioritairement des questions fermées avec une échelle de réponse prédéfinie ; une question ouverte (par exemple sur ce qui pourrait être amélioré, sur ce que la personne aurait souhaité trouver) ; les questions ouvertes exigent un temps d'exploitation plus important.
- ✓ Un mode de réponse simple : réponses par oui / non ; tout à fait d'accord / pas du tout ; échelle de notes de 0 à 10 illustrée de "smiley" ; etc.

Pour pouvoir exploiter finement l'enquête, il est utile de recueillir pour chaque personne des informations sur :

- ✓ La personne dans le respect des règles d'anonymat et d'éthique : âge, homme / femme
- ✓ L'objet de sa demande (de sa visite) : liste préétablie des domaines du droit
- ✓ Le professionnel rencontré (anonyme) : avocat / huissier / nom de l'association / etc.

Si l'enquête de perception se déroule dans les lieux d'accès au droit, il est important que chaque partenaire s'engage à remettre le questionnaire à l'utilisateur à la fin de l'entretien et l'incite à y répondre. Cependant, cette démarche doit être volontaire pour l'utilisateur.



### *L'évaluation annuelle*

Une évaluation annuelle (ou bilan annuel) de la politique d'accès au droit est nécessaire.

Elle doit être réalisée de manière concertée par les membres du CDAD. Elle constitue pour les membres du CDAD un "temps d'arrêt sur image" permettant de capitaliser sur ce qui a été fait pour définir le programme d'actions de l'année à venir et, si besoin, ajuster les orientations de la politique d'accès au droit.

Cette évaluation annuelle s'appuie en particulier sur le bilan des conventions de partenariat mises en place par le CDAD avec ses partenaires, sur les données de suivi des permanences et sur les évaluations ponctuelles réalisées.

Elle nourrit le rapport annuel d'activité du CDAD, ce rapport d'activité étant ainsi à la fois quantitatif et qualitatif.

Le **bilan des conventions établies entre le CDAD et chacun de ses partenaires**. Il est réalisé en réunion bilatérale (ou multi-partenariale, selon les conventions) et aborde tous les aspects du partenariat : organisation, engagements, contributions financières, difficultés rencontrées, axes de progrès, etc. Le bilan est formalisé par chaque partenaire et soumis à l'approbation du CDAD. Pour faciliter la réalisation de ce bilan, il est important que les objectifs, les engagements, les moyens soient stipulés précisément dans les conventions (Cf. fiche 6 Partenariat).

Le **rapport d'activité du CDAD**. Il présente le bilan quantitatif et qualitatif des actions organisées par le CDAD et de la politique d'accès au droit du CDAD sur le territoire. Sa réalisation s'appuie sur la trame fournie par le SADJAV et la sous-direction des statistiques et des études du ministère (SDSE).



### *Les facteurs clés de succès de la démarche d'évaluation*

La réussite de la démarche d'évaluation repose sur :

- **La mobilisation de tous les partenaires et le développement d'une culture partagée de l'évaluation** (remontée régulière et complète, respect des trames, etc.),
- **Une bonne planification des évaluations** (suivi / reporting des permanences, évaluation "à chaud" des actions ponctuelles, etc.) et le respect des modalités d'évaluation programmées,
- **La mise en place d'outils communs** (fiches de suivi des permanences, trame de rapport d'activité, etc.) **et leur utilisation homogène**, afin de fiabiliser la consolidation des données, **tant à l'échelle de chaque CDAD qu'à l'échelle nationale**, pour pouvoir rendre compte de la mise en œuvre de la politique d'accès au droit.

## Ce qu'il faut retenir

Pour les instances du CDAD, l'évaluation est un outil indispensable pour :

- S'assurer que la politique et les actions mises en œuvre produisent les effets attendus,
- Disposer d'une appréciation objective sur l'utilisation faite des ressources mobilisées,
- Orienter ou réorienter l'action du CDAD.

L'évaluation doit être conçue et mise en œuvre de manière pragmatique. Elle s'appuiera, autant que possible, sur :

- Des données quantitatives : nombre de permanences réalisées, nombre de consultations, nombre de personnes ayant bénéficié d'une information, d'un conseil juridique, nombre de personnes ayant participé à une action, etc.
- Des données qualitatives : typologie des publics reçus, typologie des problématiques de droit traitées, perception des personnes reçues, etc.

On peut schématiquement distinguer :

- L'évaluation des services rendus dans les points d'accès au droit et dans les permanences.
- L'évaluation des actions menées par le CDAD.
- L'évaluation des partenariats mis en œuvre.
- L'évaluation de la politique locale d'accès au droit.

Les modalités d'évaluation pourront être différenciées selon les objets (permanences, actions, partenariats). C'est l'évaluation de ces différents objets qui, *in fine*, permet d'évaluer la politique d'accès au droit mise en œuvre.