

50374
1994
228-1

503748

INSTITUT D'ADMINISTRATION DES ENTREPRISES DE LILLE

Université des Sciences et Techniques de Lille I

H

LA PLACE DU CONTROLE DE GESTION
DANS
L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES
LOCALES

Thèse pour le Doctorat en Sciences de gestion

Valérie FRANCOIS-NOYER

Soutenue le 17 DECEMBRE 1994

Sous la direction de Monsieur le Professeur Jean-Pierre DEBOURSE

Professeur à l'Université de Lille I

Décembre 1994



TOME 1

A mon père,

J'adresse tous mes remerciements à:

Monsieur le Professeur Jean-Pierre DEBOURSE qui m'a soutenu et orienté durant ces quatre années

Monsieur le Professeur Alain DESREUMAUX pour sa disponibilité. Ses conseils et ses remarques m'ont permis de progresser.

Monsieur Jean-Pierre VARLET, grâce à qui j'ai entrepris ce travail et pu le poursuivre dans de bonnes conditions matérielles.

Monsieur Jacques TOULEMONDE, pour son aide intellectuelle et l'attention constante qu'il a bien voulu m'accorder.

et à

Madame le Professeur Annie BARTOLI de l'Université de Toulouse I

Monsieur le Professeur Henri BOUQUIN de l'Université de Paris IX,

qui ont accepté d'être les rapporteurs de mon jury.

Je remercie également

Frédéric, mon mari, pour son soutien moral et son aide efficace,

Danièle, ma mère, pour son écoute de chaque moment et son aide précieuse,

Frédérique SCHRYVE pour son oeil perspicace,

Pascale CAULIER pour l'assistance informatique et les conseils,

Marie-Claude ITTEL pour la documentation.

Patricia CAZE et Sylvie BENOIT pour les échanges d'informations et leurs encouragements.

et à Hugues d'avoir laissé sa maman travailler tranquillement.

SOMMAIRE

TOME 1

<i>Introduction</i>	Page 1
Partie I : L'évaluation des politiques publiques	Page 9
Chapitre 1 : Historique de l'évaluation des politiques publiques	Page 10
<i>I/ Les débuts de la rationalisation de la décision publique</i>	Page 10
<i>II/ Le mouvement de la Rationnalisation des Choix Budgétaires en France</i>	Page 12
<i>III/ Le bilan de la Rationnalisation des Choix Budgétaires</i>	Page 15
Chapitre 2: Définitions et origine de l'évaluation: l'analyse de politique	Page 19
<i>I/ Les politiques publiques et l'analyse de politique</i>	Page 19
<i>II/ Les évaluations</i>	Page 33
Chapitre 3 : Conception et méthodes d'évaluation	Page 40
<i>I/ La conception gestionnaire</i>	Page 40
<i>II/ La conception démocratique</i>	Page 45
<i>III/ La conception pluraliste de l'évaluation</i>	Page 55
Partie II: Le contrôle de gestion dans le cadre du management public	Page 63
Chapitre 1 : Définitions et fondements des concepts de base	Page 64
<i>I/ Le management public</i>	Page 64
<i>II/ Les concepts de base du contrôle</i>	Page 70
Chapitre 2 : L'approche traditionnelle du contrôle de gestion	Page 74
<i>I/ Evolution de la notion de contrôle de gestion</i>	Page 74
<i>II/ L'importance du contrôle budgétaire</i>	Page 84
<i>III/ Le contrôle d'organisation</i>	Page 93
Chapitre 3 : Les difficultés du contrôle de gestion dans les activités publiques	Page 111
<i>I/ Le positionnement du contrôle de gestion dans les organisations publiques</i>	Page 111
<i>II/ La pauvreté philosophique du contrôle de gestion</i>	Page 116

TOME 2

Partie III : La nature de la relation entre l'évaluation et le contrôle de gestion dans les collectivités territoriales Page 138

Chapitre 1: Les problèmes liés à la relation et les hypothèses qu'ils sous-tendent Page 139

<i>I/ Intérêt de la recherche</i>	Page 139
<i>II/ Problématique</i>	Page 143
<i>III/ Hypothèses</i>	Page 147

Chapitre 2 : Approche de la réalité : étude de quatre cas dans la région Nord-Pas de Calais Page 155

<i>Cas 1 : L'évaluation des politiques entrant dans le cadre du FEDER</i>	Page 158
<i>Cas 2 : La mise en place du contrôle de gestion à l'Agence Régionale de Développement</i>	Page 172
<i>Cas 3 : Le contrôle de gestion au sein de la mairie d'une municipalité</i>	Page 189
<i>Cas 4 : L'évaluation du contrat de plan maîtrise de l'énergie en Nord-Pas de Calais</i>	Page 203

Chapitre 3 : Fragilité des situations et enrichissement possible des concepts Page 214

<i>I/ Le déroulement des cas</i>	Page 214
<i>II/ La perception de l'évaluation et du contrôle</i>	Page 218
<i>III/ La nature des relations évaluation/contrôle de gestion</i>	Page 224

Conclusion générale Page 234

Bibliographie Page 238

Sommaire détaillé Page 245

Tome 3: Annexes

INTRODUCTION

La décentralisation et la crise, éléments moteur d'un renforcement des contrôles

Le développement de l'évaluation

La fin des années 80 a montré l'intérêt croissant des élus et des acteurs de la vie publique pour les pratiques évaluatives. Le besoin d'évaluation est d'autant plus actuel que les pouvoirs publics sont contestés. Régulièrement la presse ouvre le dossier du "gaspillage" de l'argent public autant par l'Etat que par les collectivités territoriales.

Cependant lorsque l'on compare la situation française à celle de pays au développement similaire, l'évaluation reste une activité peu développée, encore mal définie et presque exclusivement étatique.

En 1990¹, le gouvernement français a souhaité institutionnaliser l'évaluation en créant le Conseil Scientifique de l'Evaluation (CSE). Le CSE donne de l'évaluation la définition suivante: *"L'évaluation d'une politique publique a pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs, ou financiers mis en oeuvre permettent d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés"*. Le CSE souhaite que l'évaluation s'oriente vers l'acquisition de connaissances et la compréhension la plus objective possible de la réalité. Ce processus de connaissance est mis au service de l'action et de la décision, afin d'en améliorer l'efficacité et d'en clarifier les objectifs.

Ces préoccupations ne sont pas nouvelles, cependant elles émergent avec plus de force depuis quelques années. La liste ci-dessous en énumère les raisons:

- clarifier des politiques de plus en plus complexes,
- améliorer les conditions de mise en oeuvre et d'efficacité de l'action,
- accroître les compétences des acteurs de terrain par un effet d'apprentissage,
- produire de l'information sur ce qui est fait,
- améliorer la démocratie: l'évaluation doit permettre au citoyen d'être impliqué dans les choix et les actions publiques.

Les préoccupations et les initiatives gouvernementales ont donné une impulsion générale au thème de l'évaluation en France. Cependant les réflexions et les écrits du CSE concernent essentiellement les politiques ministérielles et interministérielles nationales. Il n'est que très peu question des politiques locales, alors que la décentralisation a maintenant douze ans. La notion de "local" est complexe. De façon schématique on peut dire qu'elle correspond à un territoire, c'est à dire *"à une portion d'espace habité par des acteurs dont la taille et les limites peuvent varier; son unité tient dans la qualité*

¹Décret du 22 Janvier 1990.

d'espace de référence économique, social, politique pour ses habitants. Cette référence identitaire se forge à partir de solidarités spatiales qui se manifestent sur le territoire" [92]. Cette conception du territoire permet de délimiter un champ idéal d'action. Cependant, les collectivités territoriales agissent sur des territoires délimités administrativement et non en fonction de limites idéales.

La dimension organisationnelle des collectivités territoriales

Outre la dimension "territoire", les collectivités territoriales ont une dimension organisationnelle. La commune, le Conseil Général, et le Conseil Régional sont les trois institutions territoriales dont l'importance politique s'est accrue avec la loi de décentralisation.

La commune demeure l'espace d'identification de base des français en raison de la petite taille de nombreuses communes, et de l'élection du maire au suffrage universel. Le maire est l'élu le plus proche de la population. La France est le pays européen qui a le plus de communes. Bien que difficile à mettre en oeuvre, la tendance actuelle est celle du regroupement communal pour l'élaboration de politiques communes en matière de développement économique et d'aménagement du territoire. La loi de 1992 sur l'intercommunalité vient en prolongement de la loi de décentralisation et tente d'accélérer les regroupements.

La deuxième institution est le Conseil Général. Il est issu du département et dispose de moyens financiers importants. C'est à son profit que s'est opéré en 1982 le transfert de responsabilité le plus important de l'Etat vers les autorités locales. Bien qu'ayant une compétence renforcée dans plusieurs domaines (collèges, équipements, actions sociales), ils sont souvent accusés de "saupoudrer" les deniers publics. En voulant satisfaire les conseils de chaque canton, il leur est difficile de mener une politique cohérente dans un domaine et sur leur territoire.

Enfin, la troisième institution est le Conseil Régional. Son budget est beaucoup moins important que celui du Département ou de l'Etat en région. Cependant, son image s'est renforcée depuis 1982 et ses domaines d'intervention se sont élargis. Il peut concevoir et élaborer des politiques souvent en collaboration avec l'Etat dans le cadre des Contrats de plan.

La place de l'Etat et la concurrence entre les collectivités sont des phénomènes importants qu'il ne faut pas ignorer. Mais là n'est pas l'objet de notre démonstration. La décentralisation a fait des institutions territoriales des centres de décision. Ce sont des entités avec une direction propre, un personnel propre, un budget propre qui en font des organisations à part entière. Leur taille est plus facile à appréhender que celle de l'Etat et de ses administrations, et les rapproche en ce sens des entreprises privées.

Le rôle de la décentralisation

La décentralisation a également créé une demande de management [86] Le développement des techniques de gestion issues du secteur privé dans les collectivités territoriales atteste de l'intérêt certain de ces dernières. Dans un contexte de crise, les collectivités territoriales sont de plus en plus mises à contribution par la population (demande de logements sociaux, RMI, etc.) alors même que leurs ressources n'augmentent plus voire diminuent (fermetures d'entreprises qui réduisent les recettes fiscales). Les moyens pour améliorer la gestion -et le contrôle de gestion en est un- apparaissent comme une solution.

Un contexte similaire

Dans le contexte de décentralisation, de crise économique, et de remise en cause politique, l'évaluation des politiques publiques et le contrôle de gestion relève d'une logique proche. Il s'agit pour l'un et l'autre:

- de mieux connaître ce qui se fait pour fournir de l'information à une population globalement plus informée et donc plus exigeante,
- de répondre à la remise en cause dont font l'objet les autorités publiques dans leur ensemble en matière de gestion des ressources,
- d'améliorer la mise en oeuvre et l'efficacité des services et des actions menées.

le problème du lien évaluation/contrôle de gestion

L'évaluation et le contrôle de gestion sont-ils pour autant identiques? Ils ont déjà fait l'objet de comparaisons toujours dans le but de montrer ce qui les différenciaient. Toute comparaison suppose que les deux concepts soient bien définis et clairs sur chacun des éléments de comparaison. Or dans le cadre des collectivités territoriales l'évaluation prend des formes différentes de ce qui existe au niveau de l'Etat, et le contrôle de gestion qui leur est applicable n'est pas identique à celui que l'on trouve dans les entreprises privées. Il est concevable dès lors de déplacer le problème de la comparaison à celui du lien qui pourrait exister entre les deux concepts. Peut-on concevoir l'évaluation des politiques publiques locales sans intégrer la notion de contrôle de gestion ? Si oui, dans quelles conditions ? Si non, pourquoi ?

En posant l'hypothèse selon laquelle l'organisation est le point central de la relation, et en considérant que l'évaluation agit plutôt en externe de l'organisation et le contrôle de gestion plutôt en interne, l'évaluation peut-elle avoir un effet d'entraînement sur le contrôle de gestion ?

Il s'agit de comprendre les circonstances dans lesquelles il y a ou pas d'effet d'entraînement. Les hypothèses s'appuieront sur la forme de contrôle ou d'évaluation

utilisée: la forme d'évaluation (ou de contrôle) choisie a ou n'a pas un effet d'entraînement sur l'instauration d'un contrôle (ou d'une évaluation).

Une deuxième série d'hypothèses s'appuiera sur les circonstances dans lesquelles il est possible d'appliquer telle ou telle forme d'évaluation ou de contrôle, cette forme pouvant avoir un effet d'entraînement ou non sur le contrôle de gestion. Le problème et les hypothèses impliquent de revoir en détail le concept d'*évaluation* et celui de *contrôle de gestion* de même que ceux de *politique* et de *management public*.

Bien que le contexte de mise en place de l'évaluation et celui de mise en place du contrôle de gestion dans les collectivités territoriales soient similaires, les deux techniques relèvent d'approches différentes qu'il convient d'approfondir avant de détailler la problématique.

Quelle est donc la place du contrôle de gestion dans l'évaluation des politiques publiques locales ? Notre recherche tentera, après l'analyse de quatre cas, d'apporter quelques éléments de réponses. Nous observerons dans quelles circonstances il peut exister une relation entre les deux concepts.

La nécessité de définir les deux concepts de base de la problématique

Réalité de l'évaluation des politiques publiques (Partie I)

Il est difficile de faire un historique de l'évaluation des politiques publiques. En effet, elle relève d'un mouvement récent en France et n'a pas de passé propre sous cette appellation. Pourtant, la volonté d'évaluer ou de mesurer ce qui est entrepris par l'Etat existe depuis longtemps et sous des formes diverses.

L'expérience la plus connue a été le mouvement de la Rationalisation des Choix budgétaire (RCB). Il s'agissait, dans les années 60, d'adapter le modèle américain du *Planning, Programming, Budgeting System* (PPBS) afin de rationaliser les décisions de l'Etat. La RCB est fortement marquée par l'idée de scientificité. C'est une méthode de calcul économique basée sur les bilans coûts/avantages. La rationalité qu'elle souhaite servir passe par l'amélioration de toutes les actions ou programmes qui reçoivent un budget de l'Etat. L'un des outils majeurs de la RCB est la notion de budget de programme: d'une autorisation de dépense, on passe à l'obligation de réaliser le programme.

Pourtant la RCB, malgré d'indéniables améliorations méthodologiques, n'a pas eu les résultats escomptés. Les méthodes utilisées et les résultats recueillis n'ont pas joué de rôle déterminant dans les décisions d'investissement public.

Bien que les termes employés n'englobent pas le mot évaluation, la RCB s'apparente à une évaluation a priori. L'évaluation a priori correspond à l'étude et à l'analyse des solutions liées à un problème avant que la politique ou le programme se mettent en place. L'évaluation a priori s'appuie sur la prévision, or les années 70 ont été marquées par des perturbations économiques importantes qui ont souvent faussé les prévisions. De plus la prise de décision ne se base pas uniquement sur des éléments "scientifiquement prouvés". Elle reste une négociation politique qui demande un ajustement mutuel des intérêts (Chapitre 1).

L'arrêt de la RCB n'a pas pour autant stoppé le mouvement vers plus de rationalisation dans la décision publique. Le mouvement de l'évaluation a débuté au milieu des années 80. Ses auteurs et concepteurs sont divers et ne donnent à l'évaluation ni le même objectif, ni les mêmes méthodes.

Le rapport Deleau a développé une conception ex-post de l'évaluation. L'évaluation est réalisée après l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique. Elle correspond à une sorte de bilan dont l'objet est de *"mesurer les effets propres d'une politique"*. Elle utilise la méthode expérimentale. Il s'agit d'expérimenter une politique avant de l'étendre à l'ensemble de la population concernée. Elle est basée sur la confrontation d'un groupe-témoin et d'un groupe-cible qui lui, reçoit la politique.

Le rapport Viveret donne à l'évaluation un autre objectif que celui de la mesure. L'évaluation doit être démocratique. Elle consiste à "porter un jugement sur la valeur". Elle n'est pas issue des résultats de la politique proprement dite mais du jugement que les différentes parties prenantes en feront.

Outre les deux conceptions qui ont été à l'origine de l'institutionnalisation de l'évaluation en France, le mouvement de l'évaluation pluraliste a une place importante et a influencé de nombreux dispositifs notamment locaux. Il se base sur le pluralisme des acteurs et l'obtention d'un compromis entre les différentes parties prenantes de l'action évaluée. Les parties prenantes comprennent les concepteurs de la politique, ceux qui la réalisent et ceux qui en bénéficient ou qui sont contre. L'évaluation pluraliste souhaite également l'apprentissage des acteurs (Chapitre 3).

Entre le mouvement d'évaluation a priori qui a marqué les années 60-70 et les évaluations a posteriori qui ont marqué le milieu des années 80, l'évaluation doit être replacée dans le contexte plus général de l'analyse de politique. Elle est en fait la troisième phase de l'analyse après l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique.

L'élaboration rationnelle de la politique se déroule en six phases dont la première étape (l'inscription du problème à l'agenda politique) est une étape majeure. Lorsque l'élaboration ne suit pas les six phases du processus de façon chronologique, ou que l'une des phases manque, alors l'élaboration est non-séquentielle.

L'articulation entre l'élaboration et la mise en oeuvre est un élément essentiel des politiques publiques. La mise en oeuvre consiste dans un premier temps à assembler des moyens pour parvenir à des réalisations, puis à assembler des réalisations pour parvenir à des impacts. La mise en oeuvre peut suivre un processus juridique (ou bureaucratique) caractérisé par l'exécution des lois votées par le parlement. Elle peut suivre un processus technico-économique davantage basé sur la rentabilité et l'efficacité des politiques. Enfin, un processus moins fréquent mais qui ne manque pas d'intérêt est le processus négocié. Il tente d'associer les différentes parties prenantes de la politique.

L'évaluation est la troisième phase de l'analyse de politique. Cependant, elle ne devrait pas intervenir uniquement après l'élaboration et la mise en oeuvre, mais à chacun des niveaux de l'analyse. N'étant plus uniquement un processus a posteriori, l'évaluation n'est pas une notion antagoniste à celle du contrôle de gestion (Chapitre 2).

Le contrôle de gestion dans les collectivités territoriales (Partie II)

Le contrôle de gestion est un concept issu des entreprises privées. Il s'est développé au cours des années 60-70 en s'appuyant sur le mécanisme du feed-back. Le feed-back (ou modèle cybernétique) se caractérise par une comparaison entre les résultats et les prévisions, et la réintégration des résultats pour les décisions futures (Chapitre 1).

Largement calqué sur ce schéma, le contrôle budgétaire est l'outil majeur du contrôle de gestion. Le budget, c'est à dire les prévisions à court terme chiffrées sont la base du contrôle budgétaire. Les budgets sont l'élément commun à toutes les organisations. Le contrôle budgétaire est indispensable mais cependant insuffisant. Il ne remet pas en cause la réflexion à long terme de l'organisation et ne conçoit le contrôle que sous son aspect technique. Le contrôle budgétaire est très répandu aussi bien dans les organisations privées que publiques. Dans le cadre public, il s'est développé sous la forme de techniques comme le PPBS, le MBO ou le ZBB². Ces techniques n'ont cependant pas apporté de solution idéale pour contrôler les organisations ou les services de type public ou associatif.

Le contrôle de gestion se développe aujourd'hui sous la notion de contrôle d'organisation. Cet élargissement permet d'intégrer d'autres éléments que les outils techniques. Le contrôle a aussi des composantes humaines et psychologiques importantes

²PPBS: Planning Programming Budgeting System
MBO: Management By Objectives
ZBB: Zero Base Budgeting

que l'on utilise dans le cadre du contrôle invisible. D'autre part, le contrôle de gestion doit faire le lien avec la stratégie et donc avec l'environnement de l'organisation.

Le processus de contrôle organisationnel intègre des indicateurs d'économie, d'efficacité et d'efficacités que l'on retrouve dans l'évaluation des politiques publiques. De plus, les phases de finalisation de pilotage et de post-évaluation ont de fortes similitudes avec les trois phases de l'analyse de politique (Chapitre 2).

On a vu que dans les collectivités territoriales, plusieurs techniques avaient tenté de mettre en oeuvre un contrôle de type budgétaire. La transposition des techniques issues du secteur privé a été expérimentée dans de nombreux domaines et pas seulement dans le cadre du contrôle de gestion. Cependant elles se sont souvent contentées d'imiter ce qui se faisait dans le privé sans adaptations aux caractéristiques des organisations du secteur public. La séduction qu'exercent les techniques venues du privé s'est accentuée avec la loi de décentralisation. Les modèles administratifs de contrôle sont souvent trop bureaucratiques et ne permettent plus de répondre aux besoins actuels. La mise en place d'un contrôle de gestion peut apparaître comme une solution. Pourtant l'utilisation de modèles cybernétiques ne paraît pas adaptée à toutes les activités des collectivités territoriales qui ont des objectifs flous et des résultats non mesurables. En effet le modèle cybernétique suppose que les objectifs soient identifiables et mesurables. Lorsque ce n'est pas le cas, il est préférable d'appliquer un contrôle non cybernétique basé sur la négociation et le jugement. Les actions correctives ne peuvent plus être faites automatiquement mais par une étude spécifique. Cette étude pourrait-elle être l'évaluation comme le propose Hofstede ? (Chapitre 3)

Problèmes et réalités de la relation évaluation/contrôle de gestion (Partie III)

Le problème consistera à étudier le lien entre l'évaluation et le contrôle. Pour cela quatre situations formeront la base nécessaire à la confrontation des hypothèses face aux réalités de terrain. L'évaluation des politiques publiques et le contrôle de gestion dans les collectivités territoriales n'offrent que peu d'exemples car l'une et l'autre sont des techniques nouvelles (Chapitre 1).

La méthode des études de cas semblait la mieux à même d'apporter des éléments de réponse. Chacune des quatre situations a fait l'objet d'une étude de cas:

Le premier cas s'intéresse à l'évaluation au sein d'un service du Conseil Régional. Il s'agit d'une politique financée en partie par la Commission des Communautés Européennes. Cependant l'étude renvoie à des considérations de contrôle de gestion.

Le cas 2 observe la mise en place d'un contrôle au sein d'une association issue du Conseil Régional. Pourtant, les préoccupations internes de l'organisme rejoignent le questionnement évaluatif.

Le cas 3 porte également sur le contrôle de gestion mais cette fois au sein d'une commune. L'évaluation n'est pas une préoccupation des responsables aussi bien dans les réalisations que dans les intentions. Il s'agit d'un contrôle de gestion typique dans de nombreuses collectivités territoriales. Il rejoint pourtant l'évaluation sur un certain nombre d'éléments et notamment sur la négociation et la relation au pouvoir politique.

Enfin, le cas 4 analyse une forme particulière d'évaluation: l'évaluation pluraliste pour la politique "maîtrise de l'énergie menée conjointement par l'Etat et la Région. Le contrôle de gestion ne semble pas avoir de lien avec cette forme d'évaluation. Pourtant, il pose la question essentielle de leurs frontières dans le cadre de politiques menées par plusieurs organismes (Chapitre 2).

Loin de répondre à toutes les hypothèses, les informations récoltées "débroussaillent" le terrain et ouvrent des perspectives nouvelles pour l'un et l'autre des concepts. Le travail en commun sur les notions de décision, de négociation, et d'apprentissage en fait partie (Chapitre 3).

PARTIE I

L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

CHAPITRE 1: HISTORIQUES DE L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Si l'évaluation des politiques publiques s'est développée au cours des années 80, il existe depuis le début du siècle une volonté croissante de rationaliser les affaires publiques (I). L'expérience la plus développée a d'ailleurs été le Planning Programming Budgeting System (PPBS) aux Etats-Unis dans les années 60 qui a donné en France le système de Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB). L'historique s'appuie essentiellement sur la RCB dans la mesure où elle constitue un véritable mouvement d'évaluation de politique(II).

I/ LES DEBUTS DE LA RATIONALISATION DE LA DECISION PUBLIQUE

1) Jusqu'aux années 60

C'est au début du vingtième siècle qu'Alfred Binet introduit des méthodes pour mesurer certains aspects de la société [81]. Ainsi en 1905 il met au point une méthode pour le diagnostic du niveau intellectuel des anormaux. L'intérêt du test de Binet est qu'il introduit le paradigme "expérimentaliste" qui s'inspire d'une démarche scientifique. Celle-ci est basée sur l'objectivité des observations expérimentales et sur la neutralité des instruments. Les premiers instruments de mesure s'appuient sur la conviction que les composantes humaines et sociales sont mesurables de manière neutre et objective (Cf.J.S.Mills, A.Comte). Au départ, l'évaluation a été mise en place essentiellement sur des programmes concernant la santé publique et l'enseignement.

Il faut attendre les années 30 pour voir se développer l'application de méthodes de recherches rigoureuses [38]. C'est à cette époque qu'a lieu l'expérience de la Western Electric qui a donné son nom au célèbre "effet Hawthorne". Aux Etats-Unis c'est aussi la période où l'évaluation s'est mise en place dans les affaires de l'Etat et notamment dans les programmes du New Deal de Roosevelt. En 1932, les travaux de Ralph Tyler marquent une

étape importante dans les méthodes de rationalisation. Il introduit la distinction entre l'évaluation et la mesure. L'évaluation est un processus inscrit dans le temps qui nécessite la prise en compte des changements concernant les modèles considérés. La mesure quant à elle est définie par rapport aux objectifs de la politique évaluée. Les objectifs doivent être abordés avec beaucoup d'intérêts: ils permettent de délimiter et de préciser les changements volontaires que l'on souhaite analyser. C'est la connaissance des objectifs qui permet ensuite de choisir des variables à mesurer et des critères à utiliser. Le modèle de Tyler se base sur la comparaison. Il dominera la pensée de la rationalisation et de l'évaluation jusqu'au début des années 60.

Après la deuxième guerre mondiale, l'évaluation s'est étendue à des champs d'activités tels que l'urbanisme, le logement, les programmes éducatifs, culturels, et technologiques, et les activités de prévention pour la santé. C'est également à cette époque que se sont développées les évaluations de programmes internationaux liés à la malnutrition, à la famille, et à l'agriculture [39]. En France l'après-guerre est jalonné par la création d'un certain nombre d'organismes qui ont peu à peu introduit la notion d'études et de maîtrise des coûts dans l'administration. On peut citer entre autres [66]:

- la création des cellules "administration et méthodes".
- 1946, création du Comité central d'enquête sur les coûts et rendements des services administratifs.
- 1952, création de la "nouvelle école de la réforme administrative" qui donne priorité aux questions de rendements, de méthodes et d'efficacité.
- 1953, création du "Comité exécutif de la réforme administrative" dont le but est de faire l'inventaire des services et de réfléchir sur les méthodes de calcul des prix de revient.
- 1959, naissance du Service central d'organisation et méthodes (SCOM), supprimé en 1985.

2) Des années 60 aux années 80

On voit se développer dans les années soixante une littérature sur l'évaluation. C'est également le véritable démarrage des études sur la gestion publique, notamment aux Etats-Unis avec l'entrée de nombreux universitaires dans les sphères étatiques lors de la présidence Kennedy. Cela a permis le développement d'une coopération entre la communauté scientifique et l'Etat, et notamment l'intégration de méthodes et de techniques de type expérimental pour apprécier les nouveaux programmes sociaux. C'est également l'époque à laquelle a été conçue le PPBS qui relève d'une volonté d'appliquer des méthodes managériales issues du secteur privé aux affaires publiques.

Le développement de l'évaluation a été de pair avec le développement des méthodes statistiques applicables notamment aux problèmes sociaux. De plus le développement de la micro-informatique à faciliter la collecte des données et leur analyse.

Dans les années 70 sont apparues les premiers ouvrages critiquant les méthodes utilisées jusqu'alors. C'est également à cette période que l'on peut distinguer les deux grandes approches de l'évaluation: la "scientifique" et la "pragmatique" [40].

Donald Campell (1969) [15] est le principal utilisateur et défenseur de la méthode scientifique. Pour lui la société dans son ensemble constitue un champ d'expérimentation social. L'évaluation doit être basée sur l'expérimentation.

L'autre école dite "pragmatique" est proposée par Lee Cronbach (1982) [23], scientifique et statisticien de renom pour qui l'évaluation doit être différenciée des investigations scientifiques. L'évaluation est un art dit-il, et chaque évaluation doit correspondre aux besoins des financeurs et des parties prenantes de celle-ci. Alors que les études scientifiques mettent en place des normes conçues par les évaluateurs, les évaluations pragmatiques doivent être conçues et mises en place de façon à correspondre aux programmes de ceux qui le financent. Cronbach oppose en fait la conception des évaluateurs avec celles des financeurs ou parties prenantes de l'évaluation. Pourtant dans la réalité, la position de Campbell et celle de Cronbach ne sont pas aussi opposées. Il est fréquent que les normes de certaines évaluations soient utiles aux financeurs, même si elles ont été conçues par les évaluateurs.

II/ LE MOUVEMENT DE LA RCB EN FRANCE

1) Le contexte

Aux Etats-Unis, les années soixante sont marquées par la mise en place du PPBS. La France s'en inspirera pour élaborer le système de Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB). La RCB arrive également à la conjonction de deux éléments: le travail antérieur d'économistes, et le contexte politique et social plus critique de la fin des années 60.

Des économistes³ avaient déjà entrepris une réflexion sur les méthodes d'évaluation de projets dans le cadre de la théorie néo-classique [93]. Ces premières études avaient pour objectifs:

³M.Allais, M.Boiteux, P,Massé, J.Lesourne

- d'éclairer les choix concernant les investissements par un jugement d'experts sur les aspects techniques et financiers,

- de rechercher une rentabilité collective et une cohérence globale des décisions.

Ces études sont mise en oeuvre sous forme de méthodologie standard notamment dans le domaine des transports, de l'énergie, et de la défense. Elles contribuaient aux décisions prises et donnaient aux promoteurs de ces projets un avantage concurrentiel, notamment lors des négociations budgétaires.

- La RCB a été lancée en 1968, période à laquelle la population dans son ensemble étaient plus exigeante en termes de service. Au début des années 70, la demande de service se modifie pour tendre vers plus de qualité. Les aspects qualitatifs sont pris en compte dans les bilans coûts/avantages notamment par le biais des effets des projets sur l'environnement. Les rapports sociaux sont plus tendus et conduisent à des rapports de force dans les négociations. Parallèlement les techniques d'études utilisées sont de plus en plus sophistiquées.

2) Les objectifs

La RCB est une méthode de calcul économique basée entre autres sur les bilans coûts/avantages.

L'objectif consiste à rechercher de façon scientifique et extensive toutes les procédures et toutes les méthodes qui permettraient d'améliorer la pertinence, la cohérence et l'efficacité des décisions publiques pourvues de moyens budgétaires.

La RCB vise dans un cadre interministériel à développer ces études selon trois directions:

- mobiliser une méthodologie statistique et économique pour montrer l'adéquation entre moyens et objectifs des Pouvoirs Publics,

- insérer des études dans un dispositif institutionnel en fournissant de l'information aux différentes phases de déroulement du cycle: décision, exécution, contrôle.

- définir une structure organisationnelle fixant les champs d'application des études et fournissant les moyens nécessaires à leur réalisation (emploi de contractuels, crédits supplémentaires).

C'est dans ce contexte que l'opération RCB se met en place progressivement. Elle se veut pragmatique, sur la base du volontariat et de la concertation. Les expériences et les méthodes sont développées et diffusées par le biais de formation et de bulletins d'information. Les calculs économiques s'étendent à des secteurs comme la santé, l'environnement, l'éducation. Mais les administrations sont encore peu réceptives à ces

techniques quantitatives. Les études évaluatives sont encore limitées à la rencontre d'un analyste et d'un décideur motivés par cette approche.

3) Le fonctionnement

Le déroulement de la procédure RCB est la suivante [71]:

- 1- Analyse des objectifs: définition de la finalité de l'action entreprise, c'est à dire qualification des objectifs grâce à la mise au point d'indicateurs chiffrés.
- 2- Analyse des moyens: examen de toutes les solutions possibles et recensement des différents moyens permettant de progresser dans le sens des objectifs annoncés.
- 3- Analyse des systèmes: identification des phénomènes ou comportements qui se produisent dans un secteur de vie collective, c'est à dire détermination, si possible des formules mathématiques, des facteurs déterminants.
- 4- Mise au point de programmes alternatifs: élaboration d'une série de programmes qui seront à l'arbitrage du décideur.
- 5- Evaluation *a priori* des programmes, c'est à dire la mise au point d'objectifs de poids différents selon les priorités.
- 6- Décisions: les décideurs, éclairés par l'analyse chiffrée, se prononcent à la fois sur les objectifs à long terme et sur les moyens.
- 7- Exécution et contrôle: définition d'un dispositif d'exécution et de contrôle pour d'abord communiquer les objectifs à ceux qui sont chargés de la réaliser sur le terrain et ensuite pour mesurer les résultats comparés aux objectifs initiaux (le dispositif doit prévoir des mesures coercitives).

Une des pratiques intéressantes de la RCB concerne les budgets de programmes. Si les objectifs que se proposent d'atteindre les initiateurs des budgets de programmes se réalisent, il en résultera une procédure de préparation, de discussion, d'exécution et de contrôle du budget complètement différente de ce qui existait précédemment. Les budgets de programme sont nouveaux pour quatre raisons:

- 1- Ils supposent une nouvelle présentation du budget: ce ne sont plus les moyens mis à disposition des administrations qui apparaissent au premier plan, mais les biens ou services produits par ces administrations. L'activité administrative est donc organisée selon une structure hiérarchique, appelée structure de programme. Plus on va dans le détail de la structure (programme>sous-programme>éléments de programme) plus l'analyse se préoccupe de la gestion des services, plus les niveaux sont agrégés (programme<groupe de

programmes), plus ils sont proches de la décision politiques et plus ils analysent l'activité dans le cadre de l'environnement socio-économique.

2- La décision budgétaire perd son caractère principal d'autorisation de dépenses pour devenir une obligation de réaliser un programme bien défini. Le but est d'obliger les décideurs à mettre en évidence les conséquences budgétaires probables pour les années à venir.

3- Le budget de programme organise un cadre de gestion permettant aux responsables de l'exécution des programmes de suivre physiquement et financièrement les activités dont ils ont la charge. Le système de gestion comptable est intégré au système d'information qui fournit périodiquement les données physiques et financières nécessaires. La gestion est orientée vers l'obtention de résultats à atteindre. La rigueur financière est annuelle ou pluriannuelle et non mensuelle ou trimestrielle, ce qui donne aux gestionnaires une plus grande liberté d'action dans l'utilisation des ressources pour atteindre les objectifs du programme. Lorsque des écarts sont constatés, un système de réserve peut permettre, sur justification, certains ajustements.

4- Le contrôle lié au budget de programme porte non plus sur l'autorisation de dépenses mais sur l'obligation de réaliser le programme. Il s'agit de vérifier la conformité des résultats obtenus avec ceux qui étaient attendus dans les conditions de délais et de coûts prévus, d'analyser les écarts constatés, de demander des explications aux responsables et éventuellement de prendre des sanctions si les explications ne satisfont pas la hiérarchie. Le contrôle ne porte donc pas sur l'aboutissement de la gestion financière, c'est à dire l'engagement des dépenses (contrôle a priori ou contrôle financier), et ne porte pas non plus sur l'aval de la gestion financière, c'est à dire sur la vérification des comptes a posteriori par la Cour des comptes. Le contrôle porte sur la gestion elle-même grâce à un système d'informations physiques et financières permettant de suivre périodiquement l'état de chaque programme et de faire des réajustements rapidement.

III/ LE BILAN DE LA RCB

La RCB s'est appliquée partiellement à partir de 1970, et a été abandonnée vers 1982. Elle représente un discours global de la rationalité, qui assure la transparence et la possibilité de

contrôler l'action. Cependant son application s'est avérée difficile et à rencontrer de nombreux obstacles.

1) Les aspects positifs

Le dispositif de collecte de l'information s'améliore. Les concepts nouveaux (coûts, alternatives) reçoivent une traduction opératoire. Un langage de discussion et de négociation s'affirme, et des retombées décisionnelles non négligeables sont observées. Cependant des conflits administratifs sont apparus ce qui a rendu difficile l'élargissement ou le développement de ces méthodes à l'ensemble des administrations.

Son ambition était de promouvoir l'analyse coûts-avantages pour la répartition des crédits publics au sein de chaque ministère et pourquoi pas entre les ministères. La RCB a donné naissance à une revue du même nom publiée trimestriellement entre 1970 et 1982. Les publications concernaient des exemples d'analyse coûts-avantages dans la plupart des administrations publiques et des entreprises nationales. Ce sont les secteurs des transports et de la santé qui ont le plus bénéficié de la diffusion du calcul économique.

Les économistes qui s'intéressent et qui utilisent la RCB se sont beaucoup souciés de ce que l'on appelle la méta-évaluation de leurs méthodes. Cela consiste à apprécier régulièrement l'utilisation qui est faite du calcul économique dans la sphère politico-administrative, c'est à dire la façon dont la RCB fonctionne. Le travail sur les méthodes et techniques quantitatives, et la réflexion sur les méthodes elles-même sont les grands apports de la RCB.

2) Les difficultés

Au début des années 80, la RCB et le calcul économique font l'objet de multiples critiques. Bernard Walliser (1990) [113] qui est l'un des penseurs les plus reconnus du mouvement de la RCB fait l'analyse suivante: "Les méthodes d'aide à la décision sont fortement contestées de nos jours, sous l'accusation de véhiculer une problématique pseudo-scientifique et de s'appuyer sur une rationalité pseudo-consensuelle. Le calcul économique n'échappe pas à cette critique de technocratisme et connaît une certaine désaffection, son apport présent et passé est cependant considérable et incite à s'interroger sur les raisons de cette crise."

Selon les chercheurs du CEOPS⁴, il est difficile de trouver en France un exemple de calcul coûts-avantages jouant un rôle déterminant dans une décision d'investissement public. Les raisons avancées sont les suivantes:

1- La logique d'allocation des ressources de la RCB est complètement différente de la logique comptable et budgétaire traditionnelle des ministères. Les études RCB ne s'articulent pas avec d'autres instruments décisionnels comme le plan ou le budget.

2- L'environnement socio-économique a été de plus en plus instable entre 1975 et 1982, date à laquelle la RCB s'est arrêtée. Ainsi, il était quasiment impossible de prévoir la consommation d'électricité, le prix du charbon importé, le niveau de bruit acceptable par une collectivité. C'est également une période de diversification de la demande de service public, la fin du consensus social sur les grands projets (ex: autoroute), et la remise en cause de leur rentabilité.

3- Selon Walliser, le calcul économique n'a pris en considération que la dimension rationnelle de la décision au détriment de sa dimension psychologique.

Quant aux objectifs des budgets de programmes considérés comme très ambitieux, ils sont loin d'avoir été atteints.

1- Le budget de programme s'est présenté sous forme de document (intitulé "présentation du budget sous forme de budget de programmes") qui est venu s'ajouter en annexe de la loi de finances, parmi la masse importante de documents budgétaires.

2- La préparation et la discussion du budget entre les ministères et au Parlement ont suivi la procédure classique, et non celle préconiser par le budget de programme.

3- Le budget de programme n'a exercé aucune influence sur la gestion. Les méthodes de gestion ont cependant évolué mais plus par le biais de l'informatique et de la bureautique, la tendance à long terme étant de toute façon à l'amélioration de la productivité administrative.

4- Aucun changement n'est intervenu dans le système de contrôle a priori ou a posteriori.

La raison essentielle de son échec est due à son aspect normatif et à la représentation linéaire des mécanismes de décision politique. Les politiques peuvent difficilement être exprimées en indices chiffrés. D'autre part, cette méthode suppose qu'un acteur unique et libre prenne les décisions, et que les objectifs soient définis de manière très précise et stable dans le temps. Or les politiques se caractérisent par les éléments suivants:

- ses objectifs sont issus de déclarations générales destinées au grand public, et souvent flous;

⁴Conception d'Evaluation et Organisation des Politiques Publiques

- elles sont l'objet de redéfinitions constantes en fonction des réactions qu'elles suscitent, ce qui rend difficile la conception de solutions alternatives, car apporter des solutions signifie avoir de l'information. Or l'information ne peut être obtenue rapidement de façon exhaustive;
- la préoccupation première des décideurs est de faire des choix acceptables socialement beaucoup plus que de les optimiser;
- les destinataires ou exécutants de cette politique ne sont jamais consultés.

En fait, comme le dit R. Levine (1981) [69], la RCB comme la planification occulte le fait que "le mode de prise de décision publique dans les démocraties complexes restent une négociation politique et un ajustement mutuel des intérêts".

Poinsard et Walliser concluent sur le thème du déclin de la technicité. "Les études ont permis à la fois un enrichissement des informations disponibles et des méthodes d'analyse, mais elles marquent un net recul dans la quantification des phénomènes et dans le traitement formalisé des données. Les renseignements paraissent de plus en plus souvent médiocres ou inadaptés aux nouveaux problèmes. Le mythe de la scientificité et des méthodes formalisées se réduit avec la prise de conscience des effets pervers des méthodes formelles. Les analystes sont de plus en plus conscients des problèmes liés à l'incertitude des données et aux possibilités de manipulation des études notamment par le biais des hypothèses de départ qui glissent peu à peu et par le choix (jamais anodin) des paramètres."

Ils proposent à l'avenir de renforcer le travail de conceptualisation et de prémodélisation du domaine considéré. Cela permet de définir les thèmes à traiter et la façon de les aborder, d'explicitier et de valider toutes les hypothèses introduites aux diverses étapes du raisonnement. Il faut également justifier l'emploi ou le non-emploi de méthodes accessibles et multiplier les analyses de sensibilité.

L'évaluation des politiques publiques telle qu'elle a été abordée à la fin des années 80 prend en considération les critiques adressées à la RCB. Mais avant de développer les différentes conceptions de l'évaluation il faut définir le domaine auquel elle se rattache, c'est à dire l'analyse de politique.

CHAPITRE 2

DEFINITIONS ET ORIGINE DE L'EVALUATION: L'ANALYSE DE POLITIQUE

Les politiques publiques relèvent d'une discipline relativement nouvelle en France que l'on appelle l'analyse de politique, cette dernière étant elle-même une branche des sciences politiques. Analyser une politique publique suppose de s'intéresser premièrement à son élaboration et deuxièmement à sa mise en œuvre (I). L'évaluation peut constituer une troisième phase qui ne se situe pas forcément après c'est à dire après les deux phases citées. Elle reçoit plusieurs définitions fonction des objectifs qu'elle recouvre (II).

I/ LES POLITIQUES PUBLIQUES ET L'ANALYSE DE POLITIQUE

1) Les caractéristiques des politiques publiques

1.1 Définition

L'analyse de politique s'est développée depuis de nombreuses années dans les pays anglo-saxons sous le terme de *policy analysis*. Le mot *policy* désigne le programme d'actes et d'actions poursuivis par une organisation, alors que le mot *politics* désigne la lutte pour le pouvoir, ce qui correspond en France au sens péjoratif du mot politique. Cette distinction anglophone, utile pour comprendre l'analyse de politique, n'existe pas dans la langue française. En effet, dans l'analyse de politique, les politiques représentent un cadre d'actions. Selon, Grawitz et Leca (1985) [50], "Une politique publique se présente sous la forme d'un programme d'actions propres à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales".

Elle se caractérise par les éléments suivants:

- Elle a une substance qui lui est propre et produit des résultats (*output* et *outcome*). L'analyse de politiques porte une attention particulière au contenu de la politique et pas seulement à son processus de mise en oeuvre.
- Elle contient des éléments de décision ou d'allocation afin de guider les comportements des individus, des groupes et des organisations.
- Elle désigne un cadre général d'action dans lequel il n'y a pas forcément de stratégie continue mais souvent une succession de petits faits et de grandes perspectives.
- Elle affecte par son contenu et par son impact des individus, des groupes, des organisations dont l'intérêt, la situation ou le comportement vont être modifiés dans un sens ou dans un autre.
- Elle est fondée sur des orientations explicites ou implicites. Une politique est menée en vue d'atteindre des objectifs, de mettre en oeuvre des valeurs, de satisfaire des intérêts: elle est normative.

1.2 Identification de l'autorité publique

L'analyste politique devra pouvoir identifier qui est l'autorité publique qui met en place la politique. L'analyse de politique emprunte ses paradigmes à différentes sciences sociales (Gibert, 1989) [47]. C'est le cas notamment pour définir des concepts qui lui sont utiles comme celui d'autorité publique.

D'un point de vue juridique (en France), "L'autorité publique est l'institution qui exerce des fonctions de gouvernement sur les ressortissants d'une collectivité ou d'un territoire défini, notamment par la détention de la légitimité étatique, de symboles et d'instruments de la puissance publique, de monopole et de moyens de coercition." (Grawitz, Leca, 1985, p.8). L'identification est facile lorsqu'il s'agit des ministères ou des collectivités territoriales, mais l'est moins lorsqu'il s'agit d'organismes para-publics.

D'un point de vue économique, "L'autorité publique est un organisme qui alloue des services et des biens collectifs à un public considéré, à condition qu'il dispose d'une procédure spécifique de choix, qu'il possède une capacité autoritaire qui lui soit propre et qu'il agisse par le biais d'un appareil organisé."

1.3 Qualifier une politique

Pour effectuer son analyse, l'analyste politique peut utiliser soit des typologies de politiques, soit peut tenter de quantifier la politique et son contenu.

L'utilisation de typologies permet de classer les politiques en fonction de leur contenu ou plutôt de leur "substance" comme le disent Leca et Grawitz. Ces mêmes auteurs proposent plusieurs critères possibles pour organiser des typologies:

- classification selon le critère administratif, parlementaire, judiciaire, et gouvernemental de la politique,
- politique nationale/ politique locale
- classification selon les groupes-cibles de la politique
- la typologie de Lowi (Lowi, 1972) distingue 4 critères:
 - les politiques distributives qui donnent une autorisation ou accordent un privilège (ex: le permis de conduire)
 - les politiques redistributives qui classent les gens selon des critères qui leur donnent ou non l'accès à des avantages (ex: le droit d'être à la retraite),
 - les politiques réglementaires qui édictent les règles de comportement (ex: la limitation de vitesse),
 - les politiques constitutives qui définissent des règles sur les règles ou sur le pouvoir (ex: le code de procédure pénale)

Les politiques publiques devront pouvoir être quantifiées pour que l'on puisse les situer les unes par rapport aux autres mais aussi de mieux connaître ce qui a été entrepris. Il est courant pour cela d'utiliser une comptabilité reprenant les dépenses budgétées ou effectives, ainsi que les résultats (outcome) de la politique à caractères économiques. Cela ne permet cependant pas de mesurer les mutations socioculturelles. L'évaluation des politiques publiques avec la diversité de ses méthodes tente de cerner ce contenu et ses implications directes ou indirectes (Cf.Ch3).

2) La réalisation d'une analyse de politique

L'élaboration et la mise en oeuvre des politiques sont deux phases essentielles de l'analyse de politique.

2.1 L'élaboration des politiques

L'élaboration peut être soit rationnelle, c'est à dire que la politique est constitué de différentes phases qui donnent la solution à un problème, soit être non rationnelle c'est à dire que les différentes phases de la politique ne s'enchaînent pas de façon séquentielle.

2.1.1 L'approche rationaliste

L'élaboration rationnelle d'une politique consiste à suivre de façon chronologique les six phases suivantes:

1- Inscription du problème à l'agenda institutionnel, c'est à dire l'ensemble des éléments que les décideurs vont abordés en vue d'une action éventuelle.

2- Identification du problème, c'est à dire le ranger dans une catégorie générique. C'est une étape qui semble évidente mais qui le plus souvent s'avère difficile à mettre en place dans la mesure où ceux qui identifient le problème doivent aller au delà des discours tenus par les acteurs à l'origine de l'inscription du problème à l'agenda.

3- La définition de solution, c'est à dire qu'il y a un problème et qu'il faut lui trouver une ou des solutions.

4- L'évaluation a priori de ces solutions

5- L'expérimentation: étape éventuelle qui consiste à mettre en oeuvre la politique sur une échelle réduite. Cette méthode, qui a été utilisée au cours des années 60-70, pose un certain nombre de problèmes (Cf. partie 1 chapitre 3).

6- La décision: selon L.J.Crombach et R.Elmore (1980) la décision, même au plus haut niveau de l'appareil d'Etat est issue d'un *modus vivendi* entre les divers points de vue. Elle reflète un compromis conforme aux rapports de force en présence.

Gibert considère que l'inscription du problème à l'agenda institutionnel dépend des acteurs de la politique et des circonstances dans lesquelles elle est élaborée. Il tire ainsi une typologie fonction des circonstances dans lesquelles les politiques sont élaborées. La typologie est basée sur le temps et l'urgence

Le temps: Cela correspond au temps d'élaboration de la politique et de sa mise en place qui peut être plus ou moins longue.

L'urgence: L'urgence perçue de la situation dans laquelle les politiques sont élaborées et mises en place est plus ou moins forte.

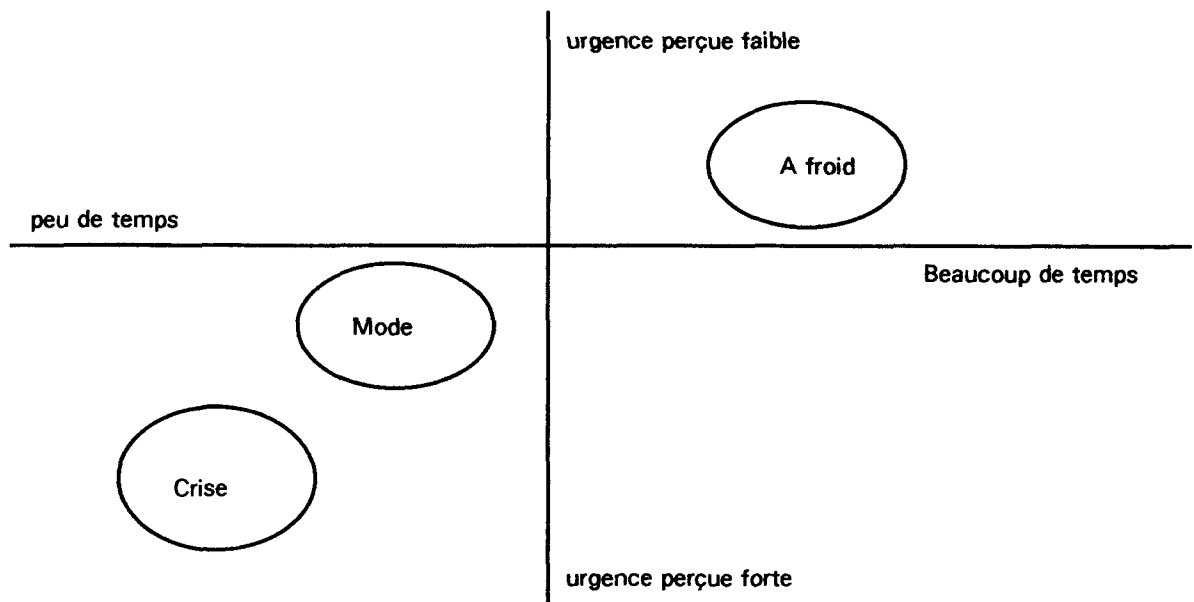
Avant de détailler trois types de politiques, il faut comprendre les logiques d'acteurs qu'elles impliquent. Gibert les regroupe en trois catégories.

Les réajusteurs (Cobb et Elder) : Ce sont les groupes sociaux qui visent à faire corriger une situation qui leur paraît déséquilibrée en leur défaveur (ex: groupe pour les droits de la femme, le droit des immigrés...).

Les exploiters: Ce sont des personnes qui se font l'écho d'un problème ne les concernant pas directement afin d'en tirer profit en terme de notoriété, de vote, de service à en attendre en retour (ex: homme politique).

Les améliorateurs: Ce sont les individus et groupe qui n'ont aucun intérêt personnel dans l'action à entreprendre mais que leur conception morale, éthique, religieuse, ou leurs connaissances incitent à penser que l'intérêt public exigerait des changements (ex: l'Abbé Pierre pour les SDF...).

La typologie est la suivante:



Les politiques qui sont élaborées pour répondre à des circonstances dites de "crise"

C'est le cas où un accident, une catastrophe, une manifestation importante créent un choc favorisant un consensus, au moins momentané sur la nécessité de faire quelque chose. Ex: Grèves des étudiants à la suite de la loi Devaquet sur l'enseignement supérieur, Echouage d'un pétrolier au large de la Bretagne...

Les acteurs sont soit à l'origine de la crise (ex: manifestants, grévistes...) auquel cas la politique élaborée pour y palier satisfera leurs attentes, soit ils interviennent pour résoudre la crise. Ce sont le plus souvent les décideurs, les hommes politiques qui à cette occasion pourraient bien, en apportant une solution, tirer profit de la situation

Le temps est un élément essentiel de ce type de politique. En effet, les politiques qui s'appliquent à ces situations devront être adoptées rapidement sous peine d'être ou de paraître inefficaces ou obsolètes avant même d'exister. Leur élaboration devient alors une course contre la montre.

Les politiques élaborées pour répondre à la mode

Ce sont les problèmes qui sont en phase avec l'air du temps. Ex: construire des piscines dans les années 70, des tennis dans les années 80, ou des golfs dans les années 90.

Les acteurs qui en sont à l'origine sont le plus souvent ceux que Gibert appelle les *exploiteurs*.

Là encore c'est le facteur temps qui est important. Les modes passent, ce type de politique doit donc rapidement être mis en oeuvre pour que les *exploiteurs* en retirent au plus vite les bénéfices.

Les politiques élaborées dans un contexte que Gibert appelle "à froid".

Ce sont les problèmes moins brûlants et les politiques qui s'y rattachent ne pourront se mettre en place et avoir des incidences que sur le long terme. Les politiques ne concernent pas un sujet populaire, à la mode ou une préoccupation du moment. Ex: Les préoccupations des écologistes à la fin des années 60, ou le port de la ceinture obligatoire à la même époque.

Les acteurs sont le plus souvent des améliorateurs dont les idées et les propositions pourront concernées le maximum de personnes. Cependant, il faut noter que se sont des politiques qui demandent une étape préalable de préparation auprès de la population concernée afin de faire tomber les nombreuses barrières ou résistances qu'elles suscitent le plus souvent. D'autre part les élus ne sont pas forcément intéressés par des problèmes qui leur paraissent peu urgents voire impopulaires (ex: réforme fiscale).

Là encore le temps est un élément important, mais à l'inverse des deux premières circonstances, il faut du temps pour faire avancer l'idée auprès de la population et des élus. Si l'élaboration et la mise en oeuvre sont trop rapides, la politique risque fort d'être rejetée.

2.1.2 L'élaboration de politique lorsque celle-ci ne suit pas un processus séquentiel

C'est le cas où les six phases décrites plus haut ne se déroulent pas dans l'ordre prévu, ou qu'une ou plusieurs phases font défaut.

Les politiques élaborées avant qu'une solution au problème soit trouvée

Ce sont en général les dirigeants qui, trop sensibles à la mode par des phénomènes d'imitation, élaborent et mettent en place une politique. Il faut alors trouver un problème qui correspond à la solution trouvée.

Ex: Une commune se dote d'une salle polyvalente, l'élu de la commune voisine en voudra une dans la sienne, et se demandera ensuite l'usage qu'il peut en faire.

Les élus sont dans ce cas très réceptifs aux offres qui leur sont faites par le secteur privé (constructeur informatique, consultants...), et très sensibles à ce qui se passe ailleurs.

Cette politique se rapproche fortement d'un problème du secteur privé qui est celui de l'offre et de la demande. Il s'agit de proposer quelque chose et non pas de répondre à une demande. Cependant selon Gibert il faut relativiser l'importance et la nécessité de cerner la demande sociale. Dans le secteur public comme dans le secteur privé, la demande est largement façonnée par l'offre, les individus réagissent non pas dans l'absolu mais par rapport à une offre.

Les politiques élaborées avant que l'évaluation a priori ne se mette en place

Dans ce cas, l'évaluation n'est pas là pour classer et déterminer les solutions acceptables, mais plutôt pour conforter la décision une fois qu'elle a été prise, et lui apporter la caution de la rationalité économique. L'évaluation est utilisée par les décideurs comme un faire-valoir. Autre possibilité, l'évaluation a priori est omise parce qu'il faut aller vite dans l'élaboration.

Les politiques dans lesquelles il est difficile de repérer la décision

On ne sait pas toujours qui et quand a été prise la décision de mettre en oeuvre une politique. Ex : On ne sait pas quand on a décidé de construire le RER, ou plutôt on ne peut repérer qu'une série de micro-décisions dont l'enchaînement a abouti à la construction du RER.

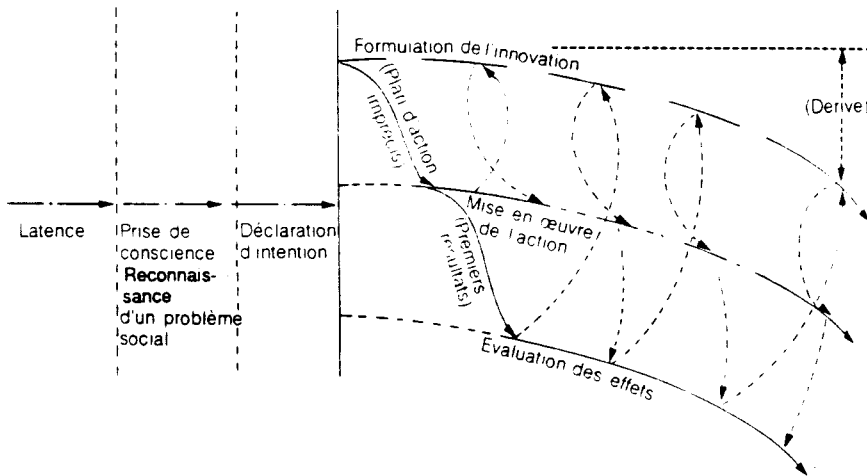
Les décideurs et le moment de la prise de décision n'étant plus identifiable, l'allocation de crédit apparaît alors comme le fait générateur de cette décision.

Les politiques élaborées dans un contexte complexe

Soit les problèmes sont complexes mais on tente de les identifier avant de trouver une solution. Soit on trouve une politique et l'on cherche des problèmes qui lui correspondent. C'est le cas lorsqu'une solution concrète répond à plusieurs problèmes.

Les décideurs ont intérêt à jouer sur la multifonctionnalité des réalisations publiques, laquelle permet de multiplier les groupes sociaux qui espèrent quelque chose de la solution et militeront en sa faveur. En fait, ils se mettent plutôt d'accord sur des programmes ou des catalogues de réalisations plutôt que sur des fins. L'accord se fait parfois même uniquement sur les moyens.

D'une manière plus globale et pour comprendre l'articulation entre l'élaboration et la mise en oeuvre, Monnier conçoit les deux phases selon le processus suivant :



Le processus comprend 3 composantes principales

- La formulation de l'action : on suppose que face à un tel problème social, telle action produira tel effet (C'est la Théorie d'action).
- La mise en oeuvre de l'action : cela se fait en suivant un plan souvent sommaire. Puis la conduite de l'action est peu à peu reformulée en fonction des ressources disponibles et des réactions des acteurs partenaires de l'action.
- L'observation des effets : cela amène les partenaires à reconsidérer les hypothèses plus ou moins implicites de la théorie d'action initiale.

Ce processus d'ajustement provoque une dérive qui modifie en permanence les objectifs et les résultats, c'est ce qui occasionne les difficultés majeures de l'évaluation

2.2. La mise en oeuvre des politiques

2.2.1 Les modèles théoriques qui sous-tendent la mise en oeuvre

P.Muller [84] part du modèle bureaucratique pour arriver au développement du management public.

- Le modèle juridique de gestion des affaires publiques

Le concept de bureaucratie a été développé par Hegel pour parler d'Etat bureaucratique, forme de modernité de la société par opposition aux sociétés archaïques. Dans ce cas, l'Etat est capable de transcender les intérêts particuliers et corporatistes au profit de l'intérêt

général. Pour Max Weber [114] "la bureaucratie est une forme sociale fondée sur l'organisation rationnelle des moyens en fonction des fins." Cette définition permet d'expliquer l'efficacité des sociétés industrielles par rapport aux sociétés traditionnelle. En effet, le propre de la bureaucratie est d'agencer les différentes tâches indépendamment des agents chargés de les exécuter. Comme pour le Taylorisme dans l'industrie, la bureaucratie dans l'administration relève de la volonté d'éliminer l'incertitude liée au comportement humain. C'est le caractère impersonnel, déshumanisé, routinier de la bureaucratie qui expliquerait son efficacité sociale.

Mais la bureaucratie comme le taylorisme ont montré leurs limites, d'où la multiplication des recherches qui ont donné la théorie des organisations et le développement du management public.

- Le management public

Pierre Muller parle d'abord de la théorie des organisations. Une organisation est plus que la somme des actions de ses membres. Elle constitue elle-même un acteur dont on peut analyser l'action ou les relations avec l'environnement. La notion de pouvoir y est prépondérante, c'est à dire la capacité des agents à utiliser les atouts dont ils disposent afin de maximiser leurs ressources et renforcer leur place dans l'organisation (Crozier) [25].

Enfin l'action des hommes dans l'organisation n'est pas fondée sur des critères simples (intérêts, amour, haine...) mais sur une utilisation plus ou moins habile des règles formelles et informelles de l'organisation. Cela suppose donc de décoder au moins un minimum ces règles de fonctionnement. La théorie des organisations, en contribuant à mettre en évidence ces règles, a apporté un élément décisif par rapport à la bureaucratie. Puis s'est développé le management public (Cf. partie 2, Chap.1) dont l'une des définitions est la suivante: "le management public consiste à mettre en oeuvre des méthodes modernes de gestion dans le secteur public. La modernisation de la gestion publique recouvre à la fois l'utilisation d'outils d'aide à la décision, l'informatisation de certaines tâches ou procédures administratives ou encore le recours à la publicité pour communiquer." [61] L'émergence du management public a pour origine la limite de plus en plus floue entre le secteur public et le secteur privé, mais également la crise économique qui oblige de plus en plus les administrations et les collectivités territoriales à mieux gérer leurs ressources.

Outre la vision plutôt historique de Muller, E.Monnier (1992) considère que les modalités d'actions des pouvoirs publics dans l'administration française actuellement sont dominées par deux modèles, le modèle juridique et le modèle technico-économique. Il mentionne également l'existence d'un troisième modèle, le mode négocié d'action

Les organisations de type bureaucratique tirent principalement leur légitimité du cadre juridique institué. Ainsi, l'administration publique a pour raison d'être et pour finalité l'exécution fidèle et scrupuleuse des lois votées par le Parlement selon le modèle suivant :

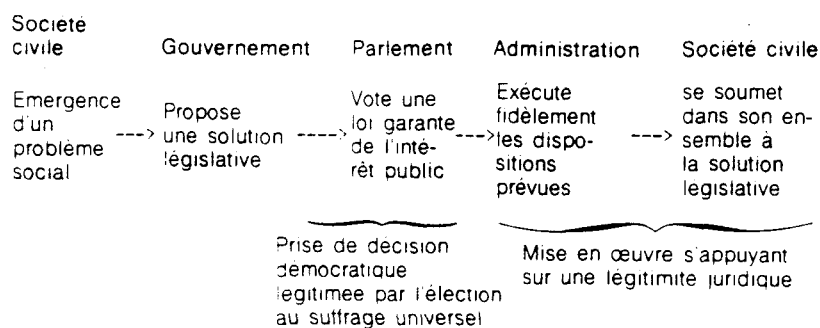


Schéma : Monnier (1992), le modèle juridique p.74.

Monnier ajoute: "Dans ce cadre, il n'y a aucune interaction entre la société civile et l'Etat. Il apparaît de plus en plus fréquemment que les moyens juridiques sont inadéquats pour résoudre les problèmes sociaux rebelles à la standardisation." Bien que l'approche juridique continue d'être largement employée la tendance est soit au vote de la loi d'orientation qui fixe le cadre général de l'action de l'Etat, mais sans définir de règles formelles pour ses modalités opératoires, soit au recours à des moyens extra-légaux de sensibilisation et d'incitation qui procurent une plus grande souplesse à l'intervention des pouvoirs publics. Pour Monnier, le management public vient de l'administration centrale qui assimile la gestion des affaires publiques à celle de l'entreprise privée. Ce système instaure des règles de fonctionnement assez normatives. Aux valeurs de sécurité, continuité, régularité du modèle bureaucratique se superposent celles d'efficacité et de rentabilité. Ce modèle suit le schéma suivant :

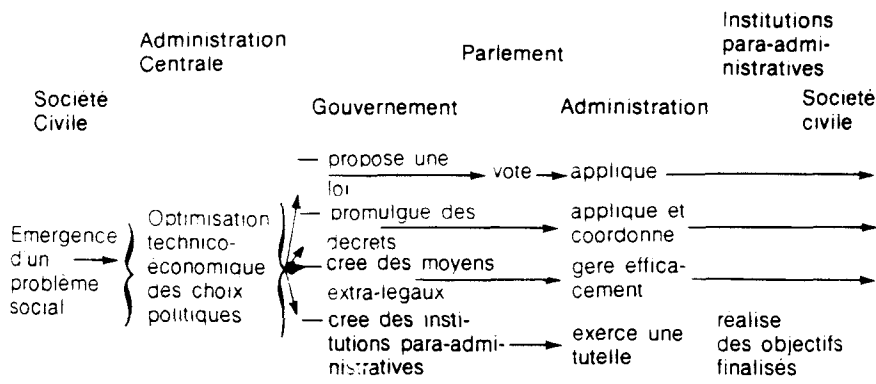


Schéma : Monnier, modèle technico-économique p.78.

Ce modèle est linéaire, or l'analyse manageriale se veut adaptable et souple. De plus la société civile n'intervient pas dans le processus de décisions. Monnier propose donc un autre modèle qu'il appelle *modus vivendi* ou mode négocié d'action.

Les modèles précédents sont davantage adaptés aux actions ou politiques routinières plutôt qu'aux problèmes sociaux nouveaux. Ceux-ci seront mieux appréhender par le modèle du *modus vivendi*. Il est basé sur 3 constats :

- ① La formulation d'une politique est complexe et ambiguë. La formulation des objectifs étant insuffisante, elle peut se faire au cours de l'action.
- ② Les programmes innovants entraînent souvent avec eux des conflits entre individus, ou entre organisations à intérêts contradictoires.
- ③ Le positionnement hiérarchique formel d'une organisation ou d'un programme n'est qu'un des éléments qui déterminent le pouvoir (l'expertise technique, le contrôle des ressources... sont d'autres sources de pouvoirs)

Il faut également se repositionner sur la définition que fait Elmore (1978) [36] de l'organisation et de la prise de décision : une organisation est un lieu de négociation permanent, de la préservation des négociations dépend sa survie.

"La prise de décision relève d'un compromis négocié (rarement d'un consensus) et n'implique pas nécessairement que les protagonistes s'accordent sur des objectifs communs clairement établis ni bien sûr, que tous les protagonistes participent à la prise de décision. Pour qu'une décision soit prise, il suffit qu'il y ait interdépendance des attentes des partenaires d'une part et que leurs intérêts respectifs soient, au moins partiellement satisfaits d'autre part".

Le modèle *modus vivendi* semble mieux rendre compte de la réalité de l'action des pouvoirs publics car il part du constat que la décision est le produit de négociations en chaîne intra et inter-organisations. L'action découle d'interactions multiples entre acteurs sociaux et, enfin que toute politique est le fait d'un compromis temporaire. Même, si la conception de l'action publique a évolué, les trois logiques de Muller de même que les trois modes de gestion que propose Monnier sont encore utilisées.

2.2.2 La réalité de la mise en oeuvre

Selon Gibert, mettre en oeuvre une politique, comporte les deux actions suivantes

- C'est exécuter, c'est à dire faire suivant un schéma mis au point pendant la phase d'élaboration.
- C'est aussi accomplir, mener à bien, c'est à dire passer de l'intention à l'acte, du discours à l'action. La mise en oeuvre concerne ici le passage du monde des idées au monde du réel.

1- Les politiques dont la mise en oeuvre est considérée comme une perturbation de l'environnement

Selon Chabonneau et Padioleau (1980) [18], "Toute nouvelle politique perturbe les modalités habituelles de conduite des agents concernés."

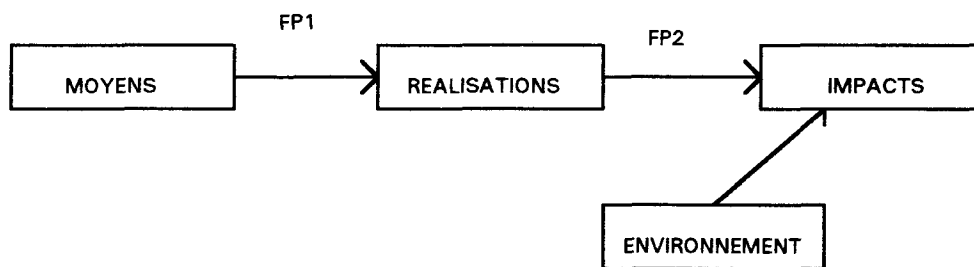
La mise en oeuvre entraîne inévitablement des interactions entre de nombreux intérêts particuliers, chacun poursuivant son but qui peut être ou non compatible avec les buts de la politique. Il s'agira donc d'être très vigilants afin de:

- connaître le terrain sur lequel la politique ou le programme agit. Pour Dupuy et Thoenig (1985) [34], la gestion publique échoue le plus souvent en raison du manque de connaissance du milieu et non du manque d'idéologies.
- connaître les réactions des défenseurs et des bénéficiaires du programme, mais aussi celles des opposants afin d'anticiper au mieux les diverses réactions.

En fait, plus il y a une forte coalition, aussi bien de la population concernée que des élus, plus la politique a de chance d'être adoptée.

2- Les politiques dont la mise en oeuvre est considérée comme un processus d'assemblage de moyens

Gibert (1989) décrit la mise en oeuvre comme un processus d'assemblage qui suit la double fonction de production (FP) caractéristique des organisations et de l'action publique.



La première (FP1) correspond à l'assemblage de moyens (personnel, matériel, crédits budgétaires, systèmes d'information) pour aboutir à des réalisations -output- (mise en service d'équipements, délivrance de prestations publiques). La deuxième (FP2) consiste en la transformation des réalisations pour aboutir à certains impacts (outcome). Il est fréquent que la politique ait des problèmes d'assemblage, soit parce que les réalisations n'étaient pas les bonnes ou pas suffisantes, et/ ou que les circonstances (environnement) n'ont pas été celles prévues.

Le plus souvent les politiques font intervenir une multiplicité de partenaires. Ceux qui assemblent les moyens peuvent relever d'autorités différentes (Etat, Région, Associations, organisations privées...). Cette multiplicité de partenaires nécessite le plus souvent une coordination : soit la coordination est fortement conseillée (voire imposée au nom d'une finalité commune), soit la coordination est organisée par un individu ou un groupe d'individus.

Cependant, dans les deux cas de figure, on remarque:

- la poursuite par chacun de ses intérêts propres
- la mobilisation des acteurs en fonction du degré d'intérêt (positif ou négatif) qu'ils portent à la politique considérée. Pourtant, la coordination n'est pas forcément nécessaire, ou en tout cas pas forcément recherchée lorsque les organismes poursuivent tous un objectif peu

finalisé et peu précis (l'emploi, l'aménagement du territoire...). En fait, tous les organismes sont là pour essayer de les atteindre, mais probablement de façon différente.

Les conflits intra ou inter-organisationnels, lorsqu'il y a de nombreux intervenants, accroissent les délais de mise en oeuvre des politiques. A cet égard, Pressman et Wildavski (1979) [97] ont presque élaboré une théorie des délais et retards dans la mise en oeuvre d'une politique en fonction du nombre d'acteurs qui interviennent.

3- Les politiques dont la mise en oeuvre est intégrée dans la gestion

Cela suppose de prendre en considération les valeurs et la culture des organisations, ainsi que leur système de gestion.

La notion de culture organisationnelle: c'est l'ensemble des valeurs, des normes, des mythes partagés par les membres de l'organisation. Lorsque l'activité de l'organisation est ancienne et que le personnel est en place depuis longtemps, la culture d'organisation y sera probablement forte. C'est le cas des administrations. Les normes d'une culture peuvent être antinomiques avec les orientations d'une politique. Cela pose un problème interne à l'organisation lorsque la direction générale poursuit des objectifs qui heurtent la culture organisationnelle. Ex: France Télécom qui, dans un contexte international, se trouve en situation de concurrence. Or l'orientation commerciale est un virage difficile à prendre pour le personnel imprégné d'une culture de service public souvent peu compatible avec les valeurs liées à la compétition et à la rentabilité. (D'autres aspects seront traités dans la deuxième partie, notamment lors du développement de la théorie Z de W.Ouchi)

Le rôle du système de gestion : Les politiques publiques dans la mesure où elles touchent certains aspects de la société, ont des conséquences externes à l'organisation. C'est, selon Gibert, un principe qui guide l'évaluation des politiques, mais qui n'est pas un principe de gestion. Le plus souvent, les organisations publiques doivent légitimer leur demande de budget, leur personnel, etc, ce qui les pousse à s'intéresser davantage aux réalisations (output) qu'aux impacts (outcome). Il arrive même qu'elles en restent au niveau des moyens. En fait ceux qui donnent les fonds veulent contrôler, or les objectifs sont flous ou en tout cas pas matérialisable sous forme d'indicateurs.

Le problème de l'analyse de politique comme celui du contrôle de gestion dans les organisations publiques, est le rétrécissement des systèmes de contrôle de gestion par rapport à ce qui serait idéalement leur rôle (Gibert, 1980, p.53-65).

II/ LES EVALUATIONS

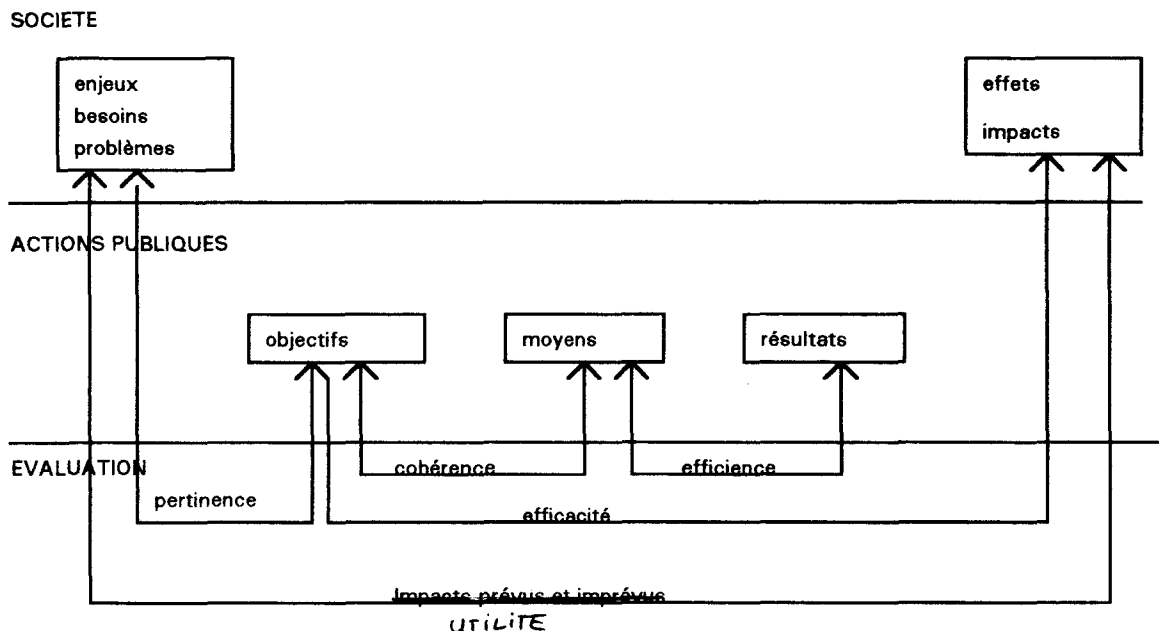
L'analyse de politique suppose non seulement une phase d'élaboration et de mise en oeuvre, mais également une phase d'évaluation. Cette troisième phase, encore assez peu généralisée, est généralement considéré comme se situant en *ex post*, c'est à dire après la mise en oeuvre de la politique. Elle correspond à l'appréciation des résultats de la politique au regard de ses objectifs officiels. Cependant l'évaluation ne peut être réduite à cela, et peut avoir de multiples objectifs.

Le tableau de Jacques Plante [93] met en évidence les objectifs de l'évaluation et permet de mieux comprendre les différences qui existent entre les uns et les autres. Bien qu'assez complet, certaines formes d'évaluation ne sont pas mentionnées par le schéma.

1) Définition

Il y a confusion bien souvent entre l'étude, la recherche et l'évaluation.

- Une étude consiste en une accumulation d'information sur un objet arbitraire.
- Une recherche est une étude dont l'objet, la méthode et les terrains sont définis par le chercheur en fonction de la théorie cognitive qu'il souhaite vérifier.
- Une évaluation porte sur des actions, des variables et des terrains choisis par les acteurs sociaux à partir de leurs théories d'action.



Evaluer une politique c'est porter un jugement soit sur sa pertinence, soit sur sa cohérence, soit sur son efficience, soit sur son efficacité, ou soit sur ses impacts. Ce peut être également plusieurs aspects à la fois, il est préférable cependant de limiter les objectifs que l'on souhaite atteindre.

Avant de définir une à une les notions du schéma, l'exemple de la politique de la prime régionale à la création d'entreprise (PRCE) devrait permettre de mieux comprendre leur articulation.

Les pouvoirs publics doivent faire face à certains **enjeux** de société (la montée du chômage, les fermetures d'entreprises) qui se traduisent dans la population par un ensemble de problèmes à résoudre et de **besoins à satisfaire** (trouver du travail, redynamiser le tissu économique local). Ils vont y répondre par des politiques ou **actions publiques** (création par le Conseil Régional de la Prime à la création d'entreprise). Ces actions ont **des objectifs** plus ou moins flous et plus ou moins explicites (augmenter le nombre de création d'entreprise, et par la même occasion redynamiser le tissu économique et diminuer le chômage, réduire le taux de disparition d'entreprise au cours des cinq premières années d'existence). Des **ressources** ou moyens sont alors dégagés (le budget de la politique de la prime) avec lesquels l'organisme qui en a la charge (le Conseil Régional) espère obtenir des **réalisations** ou résultats qui auront un **impact** sur la société. Les deux fonctions de production décrites par Gibert (p.) sont essentielles pour comprendre la distinction réalisations/impact. Les acteurs de l'organisations maîtrisent les réalisations, alors que les impacts ont des effets sur la société que les acteurs ne maîtrisent pas toujours. Les impacts peuvent être prévus ou imprévus. Dans les effets imprévus, on a remarqué que le fait d'aider des entreprises en création pouvait entraîner localement la mort d'entreprises existantes en difficultés.

Ces différents éléments (enjeux, objectifs, ressources, résultats...) sont mesurés de la façon suivante:

- **La pertinence**: c'est le rapport entre les besoins ressentis et les objectifs fixés. Est-ce qu'il est pertinent d'instaurer une politique de prime à la création d'entreprise pour accroître le nombre d'entreprises créées? Dans ce cas le Conseil Régional fait l'hypothèse qu'il y a une corrélation entre l'existence de prime et l'accroissement du nombre de créations. La recherche de la pertinence peut être mis à mal ou du moins réduite dans le cadre d'enjeux politiques très forts.

- **la cohérence**: c'est le rapport entre les objectifs fixés et les moyens. Si l'objectif est d'aider 100 entreprises à raison de 10KF par entreprise mais que le budget n'est que de 800KF, le problème du financement est évident.

- **L'efficacité**: c'est le rapport entre les objectifs fixés et les résultats obtenus. Est-ce que depuis l'existence de la prime le nombre de créations d'entreprises a augmenté? Est-ce que le taux de renouvellement des entreprises s'est accru? Est-ce que le taux d'échec à cinq ans a diminué?

- **L'efficience**: c'est le rapport entre :

. les moyens affectés et les résultats (nombre de créations d'entreprises/budget de la politique "prime")

. les moyens affectés et le volume traité (coût "horaire" par dossier, coût par entreprise créée)

- **L'utilité** : Cela revient à juger les effets ou les impacts par rapport aux besoins de la société. On juge dans la région Nord-Pas de Calais que l'impact de la prime a des effets positifs sur la création d'entreprise. Ce n'est pas le cas dans d'autres Régions qui ont abandonnées le dispositif.

La prime à la création d'entreprise a fait l'objet de multiples évaluations le plus souvent des évaluations d'efficience. C'est d'ailleurs celle qui est menée au Conseil Régional par le service concerné. Les responsables tiennent un certain nombre de statistiques concernant le nombre d'entreprises primées, le nombre d'entreprises existantes au bout de 18 mois, parfois au bout de cinq ans.

La Région Nord- Pas de Calais est la dernière en France à conserver cette prime qui a été créée en 1982. C'était à l'époque la seule façon qu'avaient les Régions d'intervenir en termes économiques. D'autre part plusieurs études ont montré que finalement la prime n'incitait pas les futurs entrepreneurs à créer leur entreprise, notamment parce qu'ils ne la percevaient que bien après s'être installés (souvent au bout de six mois). La prime devenait alors un appoint en trésorerie non négligeable mais n'avait plus rien à voir avec l'effet incitatif voulu. Notons qu'un des effets positifs de cette prime est le taux d'échec moins important des entreprises qui l'ont reçue, soit environ 25 % contre 50 % pour les autres au bout de cinq ans. La principale raison avancée est que les entrepreneurs qui demande la prime doivent préparer un dossier avec un plan de financement et éventuellement une étude de marché qui leur permet de mieux savoir où ils vont.

2) Le rôle central de l'objectif

Cet exemple simple montre la complexité de l'évaluation et surtout l'importance des objectifs qu'on lui assigne. En fonction de tel ou tel objectif, la politique peut être soit une

réussite soit un échec. A cet égard, les travaux de Richard Hall (1991) [55] (*in* Jean Gadrey [41]) apporte des précisions essentielles sur la notion d'objectif et sur la notion d'efficacité. Issus de la théorie des organisations, ses travaux soulignent qu'il n'est pas possible de considérer l'organisation comme globalement efficace. Il existe différentes formes d'efficacité au sein même d'une organisation qui dépendent des buts, des ressources et des critères d'efficacité eux-mêmes. Dès lors l'efficacité organisationnelle s'apprécie de cinq façons différentes dont la plus importante est le "goal model" ou modèle d'efficacité au regard des objectifs.

Premièrement, les objectifs de l'organisation n'existent pas. Ils sont le fait d'une construction due aux pressions internes et externes. Les objectifs changent avec le temps (interaction avec l'environnement, changement dans la concurrence). Ils subissent les changements internes à l'organisation (nouvelles coalitions, nouveaux pouvoirs ou répartition de pouvoir). L'environnement de l'organisation exerce des pressions sur les objectifs (environnement économique, système de valeur, nouvelles technologies, variables socio-démographiques).

Deuxièmement, quels sont les résultats à apprécier (*assement*) ? Comment faire la part des choses entre les résultats dûs aux effets propres de l'organisation et ceux dûs aux effets externes ? Lorsque les résultats sont facilement quantifiables, ils sont directement liés aux indicateurs et laissent peu de place à la représentation que l'on peut s'en faire.

En résumé l'approche de Hall propose trois principes non pas pour déterminer l'efficacité organisationnelle, mais des formes multiples et conflictuelles d'efficacité que l'on peut associer à une organisation.

- l'organisation a des contraintes environnementales. (ex: les ressources lui sont imposées sans qu'elle en ait le contrôle).
- l'organisation a des contraintes dues à des jeux de pouvoirs internes, à des systèmes de valeurs concurrents.
- L'organisation fonctionne sous l'influence de groupes d'acteurs internes et externes (groupes de membres de l'organisation, comme les syndicats, groupes de clients/usagers, groupe de personnes qui subissent l'action de l'organisation). Ils doivent intervenir dans toute analyse d'efficacité.

Le tout constitue la base du jugement de l'efficacité organisationnelle et par extrapolation des politiques publiques.

3) Autres formes d'évaluations

Il existe d'autres formes d'évaluations qui sont fonction de l'objectif ou de l'axe sous lequel on l'aborde.

3.1 Les évaluations en fonction du déroulement de l'action

Il est fréquent de considérer l'évaluation selon un déroulement temporel, c'est à dire en fonction de son déroulement par rapport à l'action. Ce qui donne les formes d'évaluation suivantes:

- L'évaluation préalable à la décision (ou ex ante): son objectif est d'éclairer les choix budgétaires en anticipant l'action et ses effets. Cette méthode proche de l'aide à la décision était essentiellement appliquée dans le cadre de la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) engagée à la fin des années 60. Ce type d'évaluation devait permettre de démontrer s'il était préférable d'investir dans telle politique économique plutôt que dans telle autre.
- L'évaluation réalisée au fur et à mesure (ou concomitante): elle prend appui sur les résultats de l'analyse pour modifier l'action au fur et à mesure de son déroulement. Elle assure la surveillance de l'action, évite les déviations, constate les lacunes et préconise des ajustements éventuels. A moyen terme, elle peut proposer des modifications nécessaires de la politique. Son intérêt est d'articuler le diagnostic et le moment de l'élaboration de solutions. L'évaluation concomitante s'intègre au système d'action et devient un instrument de régulation de la politique.
- L'évaluation postérieure à l'action (ex post): c'est l'évaluation la plus pratiquée. Elle s'apparente le plus souvent à un bilan de l'action menée. Elle est considérée par certains évaluateurs comme utilisant des méthodes proches du contrôle.

3.2 L'évaluation opérationnelle

Le programme est un ensemble disparate de moyens mis en oeuvre (financiers, techniques, communicatifs). Ce type d'évaluation tente de répondre à la question suivante: le choix et la mise en oeuvre des moyens ont-ils permis d'atteindre les résultats escomptés ?

Les évaluations opérationnelles (ou "implémentation évaluation") visent la mesure de l'efficacité globale du dispositif ainsi que la maximisation des moyens par rapports aux fins (objectifs fixés). Elle inclue la cohérence et l'efficience de J.Plante.

Cette approche ne prend en compte que les effets prévisibles du programme et ne s'intéresse qu'à ses facteurs endogènes.

3.3 L'évaluation affranchie des objectifs ("*goal free evaluation*")

Cette approche vient de M. Scriven (1973) [105]. Elle doit tenter de répondre à la question suivante : quels sont parmi l'ensemble des effets d'un programme ceux qui satisfont des besoins fondamentaux ? Peu importe que les objectifs initiaux ne soient pas atteints si les programmes innovants produisent des effets bénéfiques.

Exemple: un programme d'économie d'énergie souhaite aider les plus défavorisés à faire des travaux de réhabilitation afin qu'ils réduisent leur consommation d'énergie. Or les responsables se sont aperçus qu'une fois les travaux réalisés les personnes augmentaient leur consommation. Ce programme est donc un échec aux yeux des responsables, mais est un succès pour les services sociaux préoccupés de la santé des personnes (notamment des personnes âgées).

Cependant, ce type d'évaluation est peu employé à cause de la difficulté de la réaliser. Tout le problème réside dans la définition des "besoins fondamentaux", et l'évaluateur peut substituer son propre système de valeurs à celui des décideurs.

3.4 L'évaluation de processus ("*process evaluation*")

Elle tente de répondre à la question suivante : quels sont les processus à l'origine des effets observables ? Elle s'inspire de la théorie systémique dont la finalité est d'expliquer les phénomènes à partir d'une analyse des interactions entre le programme et son environnement.

Le programme et son organisation sont vus comme des entités dynamiques qui changent au fur et à mesure de leur adaptation au contexte de mise en oeuvre. L'évaluation vise donc à permettre un meilleur ajustement des moyens compte tenu des caractéristiques de l'environnement.

Les objectifs et les moyens ne sont plus appréhendés in abstracto mais de facto. Ce type d'approche est intéressante pour les programmes simples, peu innovants et de grande taille. Cependant, elle pose des problèmes de coût et de variables explicatives nombreuses.

3.5 L'évaluation endo-formative

Selon M. Scriven, lorsque l'évaluation a pour but d'informer les protagonistes du programme afin qu'ils puissent modifier leurs conduites, améliorer l'action et transformer son objet même, on dira que l'évaluation est endo-formative (*formative evaluation*).

3.6 L'évaluation récapitulative

Lorsqu'elle est destinée à permettre à des personnes étrangères au contexte du programme (pouvoirs publics, élus, grand public) de se former une opinion globale sur la valeur intrinsèque de l'action, indépendamment de l'opinion des protagonistes, on dira qu'elle est récapitulative (*summative evaluation*).

L'évaluation endo-formative sert aux organisateurs du programme, alors que l'évaluation récapitulative sert aux financeurs afin qu'ils décident de continuer à financer ou non le programme, et à d'autres acteurs sociaux qui pourront juger d'appliquer le programme testé. L'évaluation purement récapitulative étant le souhait des expérimentalistes, l'échec relatif de ces derniers amène à se tourner davantage vers l'évaluation endo-formative.

Les caractéristiques de ces évaluations sont les suivantes [53]:

Type d'évaluation	Programme visant	
	à la mise au point d'un prototype de programme innovant	à un transfert de programme innovant
Endo-formative	<p><u>Objectifs</u> : concevoir et améliorer l'innovation</p> <p><u>Destinataires</u> : les protagonistes de l'innovation</p>	<p><u>Objectifs</u> : adapter une innovation à un contexte déterminé</p> <p><u>Destinataires</u> : l'équipe locale chargée de l'adaptation</p>
Récapitulative	<p><u>Objectifs</u> : validation ou garantie de l'innovation</p> <p><u>Destinataires</u> : responsables nationaux, collègues, experts, professionnels, utilisateurs potentiels.</p>	<p><u>Objectifs</u> : certification ou délimitation du champ d'application de l'innovation</p> <p><u>Destinataires</u> : responsables locaux intéressés par l'innovation, responsables nationaux.</p>

Mais quelle que soit la typologie utilisée, l'évaluation ne se réduit pas à l'une ou l'autre de ces définitions. Elle revêt non seulement plusieurs définitions mais relève également de conceptions et de méthodes différentes.

CHAPITRE 3

CONCEPTIONS ET METHODES D'EVALUATION

L'évaluation en France s'est institutionnalisée au début des années 90 avec la création notamment d'un Conseil Scientifique de l'Evaluation (CSE)⁵. Elle s'est développée essentiellement au sein de l'Etat à la fois par le biais de la modernisation du service public, mais aussi par le fait qu'en France la tradition centralisatrice fait que l'Etat est souvent à l'origine des innovations en matière de gestion publique. Ainsi les différentes conceptions de l'évaluation sont issues du débat gouvernemental. Leur origine vient de deux rapports officiels présentés au Commissariat Général au Plan: les rapports "Deleau" (1986) [30] dont la conception est appelée gestionnaire par Monnier et qui se base sur l'expérimentation, et "Viveret" (1989) dont la conception est dite démocratique. Enfin, une troisième conception, la conception pluraliste défendue par E.Monnier et le CEOPS⁶ n'a pas reçu de commandes officielles mais a inspiré de nombreuses expériences notamment dans les collectivités territoriales.

D'autre part, il n'existe pas une méthode, mais plusieurs qui sont le plus souvent liées à la conception que l'on a de l'évaluation. Ainsi, la conception gestionnaire de Deleau adopte de préférence la méthode expérimentale, la conception démocratique se base sur un dispositif complexe garant de la démocratie, et la conception pluraliste intègre la pluralité des systèmes de valeurs des acteurs et suppose l'apprentissage.

I / LA CONCEPTION GESTIONNAIRE OU EXPERIMENTALISTE

1) Description

La définition de l'évaluation est la suivante: "c'est une démarche qui consiste à reconnaître et mesurer les effets propres d'une politique" [30].

⁵Décret du 22 Janvier 1990

⁶Conception d'Evaluation et Organisation des Politiques Publiques

La conception dite gestionnaire de l'évaluation issue du rapport Deleau pose le problème en ces termes: comment faire mieux avec moins d'argent? La préoccupation centrale est l'amélioration de l'efficacité: il s'agit, en interne à l'administration, d'optimiser les moyens budgétaires.

Les évaluateurs sont des méthodologues pour qui les méthodes quantitatives sont la base de la scientificité et donc de la légitimité. D'ailleurs bon nombre de partisans de cette conception sont influencés par le mythe de la rationalité sur lequel était fondé la RCB.

Cette méthode suit deux principes:

- le principe de "séparabilité": l'objectivité de l'évaluation dépend de l'indépendance financière et institutionnelle de l'évaluateur par rapport aux évalués;
- le principe de "reproductibilité": les résultats de l'évaluation ne sont valides que s'ils peuvent être reproduits par un autre évaluateur qui utiliserait la même méthodologie.

Cette conception se rapproche de la méthode "value for money" telle qu'elle est pratiquée en Grande-Bretagne et qui correspond à l'évaluation de l'efficacité. Ces pratiques sont proches des audits de gestion effectués dans les entreprises privées, c'est à dire des analyses du fonctionnement réalisées par des experts indépendants sous l'angle du bon emploi des ressources allouées. Il n'est pas question ici de la pertinence des solutions proposées dans le cadre de la politique ou de l'action: celle-ci n'est pas remise en cause.

2) La méthode

La méthode la plus fréquemment utilisée est la méthode expérimentale. Celle-ci comporte un certain nombre de principes mais également des limites.

2.1 Les principes fondamentaux

La méthode expérimentale est née aux Etats-Unis avant la deuxième guerre mondiale, mais s'est véritablement développée au sein des sciences sociales dans les années 60 [14]. Cette méthode comporte cinq principes fondamentaux.

- La relation de causalité:

L'idée générale est tirée des laboratoires de physiques et de biologie. Il s'agit de mettre en évidence les relations de causalité entre un programme (ou traitement) et des effets mesurables sur un groupe de personnes. En fait, on fait l'hypothèse que X va produire Y. La condition première est qu'il n'y ait aucune modification de programme pendant toute sa

durée. Cependant, on sait que dans un groupe social; il existe de multiples variables Z, notamment des variables exogènes, qui pourront influencer Y.

- la mesure comparative:

On constitue dès lors deux groupes: le groupe expérimental et le groupe témoin. Les variables que le traitement X est supposé modifier sont mesurés dans les deux groupes avant la mise en route du traitement. On applique le traitement au seul groupe expérimental, puis on effectue les mêmes mesures que précédemment dans les deux groupes. Après comparaison de l'état des deux groupes (Y/Y') on peut dire si le traitement a été ou non significatif.

	Mesure en t ₀	Traitement	Mesure en t + 1	Variations des mesures
Groupe expérimental	E _{t₀}	X	E _{t + 1}	Y = E _t - E ₀
Groupe témoin	E' _{t₀}	Aucun	E' _{t + 1}	Y' = E' _t - E' ₀

- L'affectation aléatoire au groupe expérimental ou témoin

La constitution des deux groupes doit se faire de façon aléatoire, c'est à dire que l'affectation à l'un ou l'autre groupe doit en toute probabilité assurer leur équivalence. Le principe de l'affectation aléatoire n'est pas sans poser de difficultés. D'une manière générale les gens sont réticents pour participer, dans l'un ou l'autre groupe, à des mesures répétées. Ils craignent parfois qu'il y ait des conséquences (pertes d'allocations). Pour limiter la lassitude ou l'abandon, de nombreuses expérimentations font appel au volontariat et procèdent à partir de la liste de personnes volontaires à un tirage au sort. Cela entraîne parfois un sentiment d'injustice chez ceux qui ne font pas partie du groupe-bénéficiaire.

-La représentativité de l'expérimentation

L'expérimentation a normalement pour finalité de généraliser par la suite un programme à un groupe de personnes beaucoup plus important. Cette généralisation est loin d'être évidente. En effet, la participation des personnes, que celles-ci soit sélectionnées ou qu'elles soient volontaires introduit inévitablement un biais. Dans le cas du volontariat, on parle du biais d'auto-sélection, c'est à dire que les personnes qui sont volontaires ne présentent probablement pas les mêmes caractéristiques que le reste de la population. D'autres part, il

existe des déterminants géographiques qui obligent l'expérimentation à avoir lieu sur plusieurs sites.

- La reproductibilité d'une expérimentation

Le fait de réaliser des mesures ou des interviews répétées auprès d'un groupe de personnes déclenche chez eux des comportements particuliers. Ce phénomène est connu sous le nom "d'effet Hawthorne". Il a été mis en évidence en 1939, par deux chercheurs de l'usine du même nom. Le but de l'expérimentation était de trouver l'intensité lumineuse optimale pour un groupe d'ouvrière travaillant sur l'assemblage de petits composants électroniques. Or la productivité s'est accrue au cours de l'expérimentation, que l'intensité lumineuse ait augmenté ou diminué. Les chercheurs ont conclu que le fait d'appartenir à un groupe d'expérimentation était une marque d'attention à leur égard qui a entraîné une amélioration de la productivité. Les expérimentations médicales nomme ce phénomène "effet placebo".

2.2 Les limites de la méthode expérimentale

- Les limites temporelles

Pour être le plus précis et le plus objectif possible dans la mesure de l'efficacité d'un traitement, il faut du temps. Or le temps des décideurs, des élus, est souvent inférieur à celui nécessaire pour réaliser une évaluation des expérimentations. Ainsi, les décideurs ont souhaité que soit réduit le temps des expérimentations qu'ils avaient demandé.

D'autre part, l'expérimentation à la différence d'une politique s'applique dans certains cas pour une durée limitée, ce qui modifie inévitablement le comportement des individus auxquels l'expérience s'applique. Ex: si une famille sait qu'elle va être aidée pendant un an seulement (durée de l'expérimentation), le chef de famille conservera son travail et sera moins tenté de ne plus travailler.

- Les difficultés de l'extrapolation

Les décideurs ont été bien souvent déçus par l'impossibilité d'extrapoler les résultats de l'expérimentation et d'intégrer les résultats pour la formulation de nouvelles politiques. Exemple: Un groupe d'entreprises reçoit des aides dans le cadre de l'expérimentation pour gagner des parts de marché. Si elles gagnent effectivement des parts de marché, il est peu probable que ce soit le cas si la politique se généralise à l'ensemble des entreprises.

- Les limites éthiques

Un programme a fait scandale aux Etats-Unis au sujet d'une expérimentation sur les personnes victimes d'erreurs judiciaires. Avec la complicité de la police locale, des étudiants, cobayes involontaires, ont été incarcérés pour servir à des psychologues qui étudiaient les conséquences des emprisonnements par erreur. Le problème c'est que les sujets expérimentaux sont devenus des victimes bien réelles, affectées de troubles psychiques. La population a été scandalisée, ce qui a contraint les décideurs à interrompre un certain nombre de programmes portant atteinte à la vie privée.

- les limites démocratiques

En France il est difficilement concevable de mener des expérimentations sur une partie seulement de la population en raison du principe de l'égalité de traitement des citoyens. On ne peut pas concevoir, même dans le cadre d'une expérimentation, des individus qui recevraient de l'argent et d'autres qui n'en recevraient pas.

2.3 Une évaluation expérimentale: l'impôt négatif dans le New Jersey

"The New Jersey - Negative Income Tax" est l'une des toutes premières expérimentations "pures" conduite aux Etats-Unis. Ce programme est lié à la lutte contre la pauvreté, et visait à maintenir un revenu minimum aux familles les plus démunies. La mise en place d'un impôt négatif était considéré comme la solution pour éviter un désengagement vis à vis du travail. Les objectifs étaient les suivants:

- analyser l'incitation à travailler entraîné par l'application de l'impôt négatif,
- déterminer dans quelle mesure cette allocation serait utilisée par les familles bénéficiaires pour améliorer leurs compétences professionnelles. L'impôt négatif revenait en fait à verser une allocation.

L'expérimentation a eu lieu entre 1969 et 1972. 1216 familles y ont participé: 725 dans le groupe expérimental et 491 dans le groupe témoin. Les 725 familles du groupe expérimental ont été affectées aléatoirement à l'un des huit groupes du système d'impôt négatif.

Les effets de l'impôt négatif sur l'offre d'emploi ont été appréciés à partir de calculs économétriques faisant intervenir des variables comme l'âge du chef de famille, le niveau d'instruction, le nombre d'adulte dans la famille, le nombre et l'âge des enfants, le revenu et l'offre de travail avant l'expérimentation.

On constate que le taux d'activité des hommes chef de famille, de même que le nombre d'heures de travail n'ont pas été modifiés par le versement de l'allocation. Par contre, le taux et le nombre d'heures travaillées par les épouses ont diminué de plus de 20 %.

Finalement le doute n'est pas venu des résultats mais de la validité de l'expérimentation elle-même puisque le taux d'abandon des participants a été de 22 %.

II/ LA CONCEPTION DEMOCRATIQUE

1) Définition

Les bases de cette conception sont les articles 14 et 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. C'est Patrick Viveret [112] dans son rapport au premier ministre M.Rocard qui a lancé l'idée en 1989 qu'il fallait augmenter la qualité de vie démocratique en s'appuyant sur un Etat responsable vis à vis du citoyen. La définition qui est donnée de l'évaluation est la suivante: "évaluer consiste à porter un jugement sur la valeur des politiques publiques". L'évaluation a ici deux ambitions:

- La première est de renforcer les contre-pouvoirs vis à vis de l'administration. Elle est également liée à l'inquiétude d'un certain nombre d'hommes politiques et de chercheurs vis à vis de la crise des modes traditionnels de représentation comme les syndicats ou les partis politiques.

- La seconde est d'éviter que l'évaluation soit accaparée par les élites administratives, et qu'elle s'ouvre au contraire à d'autres expertises que celles qui existent habituellement (Cour des comptes).

L'évaluation des politiques publiques implique un dispositif dans lequel on retrouve entre autres une Instance d'évaluation. Cette instance devra avoir une légitimité démocratique qui lui permettra d'être la seule à pouvoir porter un jugement sur la politique évaluée. Dans ce cadre, on ne parle plus d'évaluateurs mais de chargés d'évaluation qui ont une fonction technique de récolte d'informations pour l'Instance d'évaluation. A partir de cette base d'information, l'Instance d'évaluation composée de décideurs, d'opérateurs, d'acteurs de terrain, et de membres du public-cible émet un jugement. L'évaluation est donc un acte politique et l'Instance d'évaluation de part sa composition en assure la légitimité démocratique. Enfin, les travaux d'évaluation devront être publiés. On voit bien toutes les difficultés liées à cette volonté de transparence (crainte des élus entre autres). La loi sur le Revenu Minimum d'Insertion bénéficie d'une telle démarche.

2) La méthode

Elle est préconisée par P. Viveret dans son rapport de 1989, et inspire fortement le dispositif gouvernemental d'évaluation en matière de RMI, et de politique de la ville) ainsi que des dispositifs de certaines collectivités territoriales. Cette méthode est basée sur la construction d'un dispositif plus que sur des techniques particulières.

Le projet d'évaluation et l'Instance d'évaluation sont les deux éléments clé de la méthode.

2.1 Le projet d'évaluation

Trop souvent absent du processus d'évaluation, le projet d'évaluation (ou pré-évaluation) est pourtant capital et conditionne largement le déroulement de l'évaluation et donc de l'action. Il peut se formaliser grâce à la méthode des 5 W + H⁷.

- Why: Pourquoi veut-on faire une évaluation ? Quelles en sont les finalités ?

Premièrement, il faut connaître les problèmes auxquels l'évaluation est censée répondre, grâce à un diagnostic initial.

Deuxièmement, il faut s'intéresser aux raisons pour lesquelles l'évaluation a été demandée.

Les questions suivantes peuvent y aider :

- Veut-on infléchir la politique ou l'action en cause ? Pourquoi ?

- Veut-on modifier les procédures de pilotage ?

- Veut-on ré-allouer les crédits ?

Ainsi, les chargés d'études évaluatives connaîtront avec plus de précisions les préoccupations des commanditaires de l'évaluation et éviteront ainsi les malentendus sur leurs attentes.

- Where: Quel est le champ de l'évaluation ? Evalue-t-on un programme, une politique, une série d'actions? Le projet explicitera le champ couvert par l'évaluation et les limites de celui-ci. Exemple: s'agit-il d'évaluer l'ensemble de la politique ou certains aspects.

- What: Quel est l'objet de l'évaluation ?

Les objectifs des politiques évaluées sont constitués par l'ensemble des effets voulus explicitement et implicitement par les responsables politiques et administratifs. Il arrive

⁷Pour suivre les travaux de l'auteurs la dénomination anglaise a été conservée. Cependant, la méthode des cinq Q est une méthode traditionnelle en théorie des organisations.

souvent que ces objectifs n'aient pas été définis avec clarté, qu'ils aient été oubliés ou qu'ils soient surabondants. L'évaluation est alors un moyen pour clarifier ces objectifs. En fait, une politique publique, ou une action qui se présente comme telle, peut être vue comme un jeu d'hypothèses sur les relations entre moyens mobilisés et effets souhaités, c'est à dire une théorie d'action. S'il y a évaluation, il faut que la théorie soit exposée :

- Quels sont les enchaînements de cause à effet que les responsables ont imaginés ?
- Quels sont *a priori* les causes qui ont conduit au problème repéré ?

Une fois cela expliqué et écrit noir sur blanc, il est plus facile de comprendre les objectifs de la politique et d'y faire référence lors du travail d'évaluation.

- **When:** Comment l'évaluation se met en place dans le temps, c'est à dire dans le cycle de vie de la politique ou de l'action? Tout dépend en fait de l'objectif assigné à l'évaluation. Les 3 principaux "moments" peuvent cependant être rappelés:

- *ex ante*, c'est à dire avant l'action, ce qui revient largement à de l'aide à la décision.
- pendant, ou de façon concomitante, c'est à dire dans la phase de mise en place et d'accompagnement de l'action.
- *ex-post*, prend en compte les résultats de l'action à posteriori.

- **Who:**

Qui demande l'évaluation ?

Qui la réalise ?

Qui va en être destinataire ?

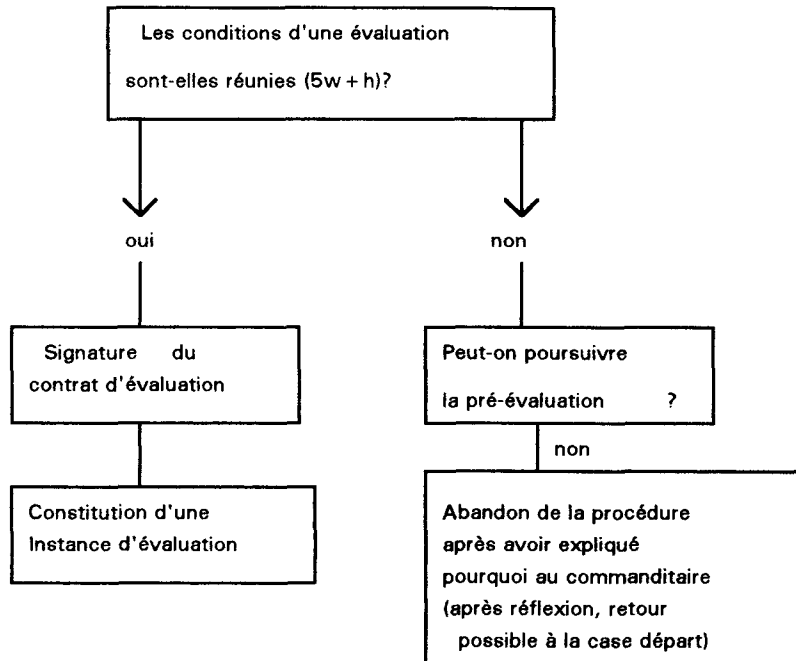
Qui d'autre est concerné par elle ?

-**How:** Comment, selon quelle méthode va-t-elle être menée ? Les méthodes doivent être adaptées à l'objet évalué. Les questions suivantes permettent de préciser la démarche.

- Quelles sont les informations qui devront être rassemblées ?
- Comment les données seront-elles collectées et traitées ?
- Va-t-on construire un échantillon ou un panel, et selon quel(s) critère(s)?
- Quels sont les facteurs d'environnement à prendre en compte ?
- Comment sera-t-il possible d'isoler des relations de causalité précises dans le cas où de nombreux facteurs interviennent.

La pré-évaluation peut être schématisée de la façon suivante :

Schéma de la pré-évaluation



2.2 Le déroulement de l'évaluation et la recherche d'indicateurs

Les chargés d'évaluation qui récolteront les données utilisent en générales les méthodes classiques de recueil des données (enquête, sondages, questionnaires, entretien individuels, entretien de groupes, statistiques, documentation, archives..) , ainsi que la construction d'indicateurs (économie, efficacité, pertinence...).

Dans tous les cas, les acteurs de l'évaluation doivent connaître a priori les indicateurs qui leur sont applicables et doivent avoir donné leur accord. Ce point est essentiel. Les indicateurs doivent refléter un compromis de ce qui peut être fait et de ce qui devrait être fait.

Cependant tout n'est pas objectivement quantifiable et notamment les données concernant l'information ou les données liées aux ressources humaines. Même si certains tentent de tout mesurer (ex : Un responsable veut congédier sa secrétaire considérant que cette dernière n'accueille pas bien les clients. Il va pour cela utiliser plusieurs critères qui lui permettront d'évaluer "objectivement" son attitude. Ces critères sont entre autres : le nombre de fois où

elle ne dit pas bonjour, où elle claque la porte, ou elle sourit...). La subjectivité n'est jamais absente dans le choix des critères et donc dans l'évaluation.

2.3 L'Instance d'évaluation

L'Instance d'évaluation a pour fonction de :

- Piloter l'évaluation : préciser la commande faite aux chargés d'évaluation, spécifier les objectifs de l'évaluation, suivre les travaux de tous ordres, auditionner les experts, auteurs et partenaires de l'action évaluée.
- Intégrer les résultats de l'évaluation : ce sera le lieu où les résultats de l'évaluation seront analysés et où seront éventuellement redéfinis les objectifs des actions en cause.

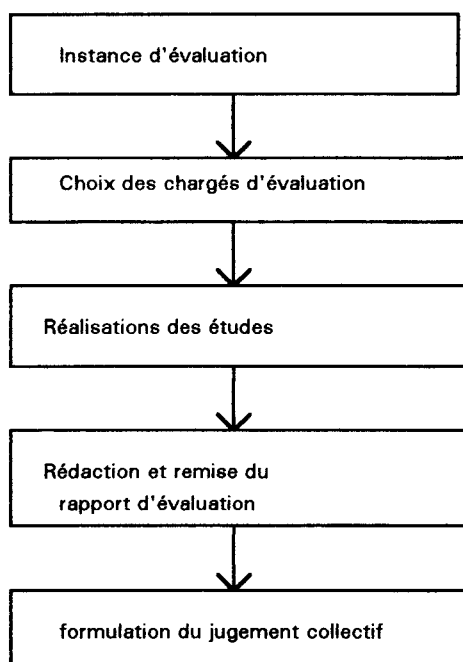
Ses caractéristiques devront être les suivantes:

- Indépendance : l'Evaluation devra être conduite par des personnes ou organismes qui ne sont pas juge et partie, et qui sont de préférence extérieures au domaine à évaluer. Il s'agit en fait d'être indépendant vis à vis de ceux qui commandent l'évaluation.
- Compétence et rigueur : Dans le choix des méthodes, dans la conduite de l'évaluation et donc dans le choix des opérateurs, de même que dans la formulation des conclusions. L'évaluation devra avoir une capacité de distinction entre l'analyse des faits et les critères sur lesquels est fondé le jugement.
- Transparence : Cela suppose l'énoncé public des méthodes, critères et résultats permettant à d'autres de fonder leurs jugements. Il faut par conséquent que les évaluations soient publiées ce qui implique que les commanditaires de l'évaluation sortent de leur logique du secret.
- Pluralisme : Les acteurs composant l'Instance d'évaluation devront provenir d'horizons différents en terme de spécialité, de technicité et de représentativité des milieux concernés. Le risque majeur est la constitution d'un monopole d'Etat de l'évaluation.

Pour cela l'Instance d'évaluation devra tenter d'associer :

- Les acteurs administratifs pertinents de l'action à évaluer.
- Les experts permettant de créer un langage commun entre Instance d'évaluation et chargés d'évaluation.
- Les usagers (externes et les utilisateurs internes) de la politique.
- Les membres seront choisis "*Intuitu personnae*" en fonction de leurs compétences et de leurs capacités à traduire des préoccupations liées à leurs fonctions.

L'articulation Instance d'évaluation/chargés d'évaluation suit le schéma suivant:



Les chargés d'évaluation fournissent de l'information à l'Instance d'évaluation. Cette dernière doit intégrer les résultats de l'évaluation et délibérer sur les propositions présentées. Ainsi, l'évaluation résulte de l'interprétation des résultats des travaux et non de leurs conclusions brutes.

Selon le C.S.E, il n'y a pas d'opposition de principes à la participation des chargés d'évaluation à l'Instance d'évaluation. Cependant, il faut prendre garde qu'il n'y ait pas confusion de responsabilité entre le rôle des uns et celui des autres.

2.4 La formation du jugement

L'idée de formation du jugement collectif a été développée par P.Viveret. Selon lui, non seulement l'intervention de la subjectivité est possible mais en plus elle est nécessaire, ce qui n'empêche pas les chargés d'évaluation d'aller le plus loin possible dans la rigueur et l'objectivité. Ce ne sont pas les chargés d'évaluation qui jugent mais l'Instance d'évaluation à partir du rapport de ces derniers.

L'Instance d'Evaluation devra se souvenir que :

- la formation du jugement n'est pas une accumulation d'opinions.

- Le processus d'évaluation est contraire à la conversation du "café de commerce" qui est une conversation non informée où les parties ne s'écoutent pas et où les points d'accords sont rares.

P. Viveret propose une méthode pour que les membres de l'Instance d'évaluation passent d'une simple opinion personnelle, à la formation d'un jugement collectif.

L'outil utilisé est un jeu de cartes de 6 couleurs et d'une enveloppe par personne. Les couleurs indiquent le degré d'accord ou de désaccord avec la question posée.

- . vert (V) = accord total
- . bleu (B) = accord partiel
- . rouge (R) = désaccord total
- . jaune (J) = désaccord partiel
- . blanc (B) = ne possède pas assez d'élément pour se prononcer sur la question
- . noir (N) = en désaccord avec l'objet de la discussion, ou avec la formulation de la question.

Une question est posée au groupe. Chacun s'exprime à l'aide des cartes de couleur. Le fait de choisir une couleur avant toute discussion permet à la personne de ne pas être influencée par l'exposé des autres, au moins dans sa phase de pré-jugement.

Dans un premier temps, il faut vérifier que le groupe a assez d'informations pour répondre, c'est-à-dire que si les blancs sont trop nombreux, il faut reporter la discussion à plus tard et engager la procédure pour avoir les informations nécessaires.

La parole est ensuite donnée à ceux qui ont voté "Noir". Celui qui organise le débat, soit parvient à les convaincre du bien fonder de la question, soit leur demande d'en formuler une autre. Le pouvoir du Noir peut rapidement entraîner une situation de blocage. Il faut donc un minimum de "civisme" pour que le groupe puisse avancer.

En fait, se mettre d'accord sur une question posée prend souvent autant de temps que la discussion elle-même. Ensuite, lorsqu'il n'y a plus ni blanc, ni noir, la discussion peut commencer. L'animateur tente alors de retracer aux mieux sur un tableau l'évaluation du groupe. Question après question il produit une arborescence de questions auxquelles des propositions d'action devront répondre.

Après les Blancs et les Noirs, la priorité est donnée à ceux qui ont voté "rouge". Le principe consiste à aller de la plus grande extériorité à la moins grande extériorité et d'obtenir ainsi le rétablissement d'un équilibre. Le groupe se met alors d'accord sur une couleur ou alors sur les deux couleurs les plus importantes afin de donner leur accord ou leur désaccord en réponse à la question posée.

2.5 Exemple d'une évaluation démocratique: l'évaluation du RMI

La loi qui instaure le Revenu Minimum d'Insertion en 1988 prévoit en parallèle la mise en place d'une évaluation. L'évaluation est commanditée à la fois par le parlement et par le gouvernement. Une commission scientifique est créée et son mandat consiste à donner des éléments de discussion au parlement lors du renouvellement de la loi en 1992: l'objectif est donc bien d'améliorer la qualité démocratique du débat sur le RMI et sur le traitement de la pauvreté en général.

Les objectifs de l'évaluation sont les suivants. Il s'agit:

- d'observer les conditions de mise en oeuvre du RMI
- de reconnaître les effets directs et indirects, qualitatifs et quantitatifs
- d'interpréter les effets par rapport aux objectifs assignés par la loi
- de préparer des propositions dans la perspective d'une nouvelle loi en 1992.

Les critères d'évaluation sont liés à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, la prise en charge du RMI par les collectivités et les acteurs sociaux, la diminution du taux d'activité due au RMI.

Le déroulement de l'évaluation suit le chemin suivant. Dans un premier temps, l'observation se fait à partir :

- de sources statistiques nationales venant de la Caisse d'Allocation Familiale, du ministère du travail, de l'ANPE...
- d'enquêtes menées par des organismes de récoltes d'informations comme le CERC, et le CREDOC. Le CREDOC a suivi un panel de 2000 personnes bénéficiaires du RMI dans neuf départements.

Les organismes en charge de récolter l'information ont rencontré un certain nombre de difficultés: l'insuffisance des données statistiques, le délai de l'évaluation est probablement trop court pour cerner cette population dont une partie mettra du temps à se réinsérer, l'accès à l'information administrative n'est pas aisée dans la mesure où les ministères n'ont pas le réflexe de l'évaluation et ne pensent pas toujours aux améliorations. D'autre part c'est une politique très complexe dans la mesure où elle est décentralisée (gestion par les conseils généraux) et où elle touche beaucoup d'acteurs.

La multiplicité d'acteurs donne également beaucoup d'intérêt au dispositif d'évaluation du RMI. En effet, il est à la conjonction des décideurs en charge de l'action, des acteurs de terrains, des chercheurs et des chargés d'études, des allocataires eux-mêmes.

Résultats et retombées de l'évaluation

- Les résultats de l'évaluation au bout d'une année sont les suivants:

- Positifs:
- . la diminution des recours aux autres aides financières,
 - . l'accès aux soins
 - . l'accès au parc social de logement
 - . 1/5 se sont réinsérés dans l'emploi
 - . amélioration générale du niveau de vie au quotidien

Négatif:

- . le RMI n'augmente pas les chances de trouver un travail

- . diminution de la fréquentation des travailleurs sociaux
- . diminution du taux d'inscription à l'ANPE
- . diminution de la recherche d'emploi
- . augmentation du taux de ceux qui se déclarent en mauvaise santé

Ces résultats et en particulier la désillusion des allocataires posent le problème des espoirs non réalisés. La situation de crise s'étant aggravée entre 1990 et 1992, tous se sont accordés pour reconnaître l'utilité et le devoir de maintenir un revenu minimum. Les résultats de l'évaluation ont souligné l'intérêt de ce revenu qui va au delà d'un acte de solidarité (accession aux soins, parfois aux logements, suivi social accentué). Par contre la partie insertion de la loi n'a pas atteint les objectifs escomptés puisque l'on a même vu une partie de ceux qui n'étaient pas complètement désinsérés, glisser lentement vers une désinsertion plus grave. Le RMI n'a pas tout réglé mais il est de plus en plus indispensable.

La discussion au parlement sur le RMI s'est inscrite davantage sur le champs de valeur morales (nécessité d'une solidarité minimum) plutôt que sur la connaissance des résultats. Ainsi, l'atteinte des objectifs notamment en terme d'insertion reste secondaire par rapport à l'allocation elle-même. Les études évaluatives ont cependant fourni une information remarquable qui a permis de connaître une population jusque là assez mal cernée. D'autre part, l'évaluation s'est avérée démocratique au moins sur la forme puisqu'elle a été discutée au parlement en 1992 lors de sa reconduction pour quatre années.

2.6 Exemple au niveau local: le dispositif de la Région Bretagne [62].

L'évaluation est née d'une démarche partenariale entre le Conseil Régional, le Préfet de région, et le président de la Chambre Régionale des Comptes.

En 1990, un groupe de travail a réfléchi sur l'opportunité de mettre en place une Instance régionale d'évaluation qui tenterait de répondre aux questions suivantes:

- Quels sont les enseignements à tirer des initiatives nationales d'évaluation ?
- Quelle place peut avoir l'action d'un comité régional d'évaluation au regard de celle d'institutions préexistantes ?
- Quelle composition peut avoir ce comité régional d'évaluation ?
- Comment seraient conduites les évaluations ?

La démarche a été graduelle et s'est effectuée dans le cadre régional. Il était important que les administrations concernées soient intéressés, et donc que la démarche soit suffisamment incitative, mais aussi progressive pour leur paraître crédible et réalisable.

En 1991, un protocole d'accord a été signé entre l'Etat et la Région pour le lancement d'une évaluation d'une politique réputée facile: la politique OPARCA (opération de revalorisation du commerce et de l'artisanat). Cette politique visait un public ciblé (les commerçants), de façon exhaustive (tous les cantons de la zone ont été successivement aidés), sur une période écoulée (1984-1988), et elle était mise en oeuvre par une seule structure clairement identifiée.

Après cet évaluation de type ex-post une autre s'est mise en oeuvre: l'évaluation des DSQ⁸. Cette évaluation plus complexe s'est calquée sur le déroulement de la politique et c'est à dire en continu, et pas uniquement ex-post.

D'une manière générale, ces évaluations ont été entreprises pour tenter d'améliorer la décision. Les élus sont consultés à chacune des étapes importantes de la démarche (Etude de faisabilité, décision d'engagement de l'évaluation, réunion du comité de suivi). Les travaux se veulent le plus rigoureux et le plus scientifique possible. Ils sont réalisés par des équipes pluridisciplinaires (statistique, analyse économique, sociologie). Enfin, une Instance d'évaluation, comme dans le dispositif national, donne son avis sur la qualité scientifique de l'étude. Bien qu'en 1993, il n'était pas possible de tirer les conclusions des évaluations, celles-ci ont déjà permis de mieux cerner les objectifs des politiques et les attentes des différents acteurs.

⁸Développement Social des Quartiers

III/ LA CONCEPTION PLURALISTE DE L'EVALUATION

1) Définition

Le but est de parvenir à un compromis entre les différents intérêts des personnes qui sont intégrés dans le programme. En effet, dans le cadre d'un programme les acteurs ont des intérêts différents parfois contradictoires. Il en résulte un certain nombre de tensions lors de la discussion sur les objectifs, sur la mise en oeuvre des moyens et sur l'appréciation des résultats. L'évaluation consistera en un processus itératif ou *feed-back* dont les trois phases ont été décrites page 23.

Il y a tout au long de ce processus un effet d'apprentissage des différents acteurs à la fois par le processus de *feed-back* mais aussi par le jeu des compromis. L'Instance d'évaluation peut être le lieu de négociation mais le plus important est que l'ensemble du processus soit utile aux acteurs directement concernés par la reformulation et la réorientation de l'intervention publique.

2) Caractéristique: un processus d'apprentissage collectif

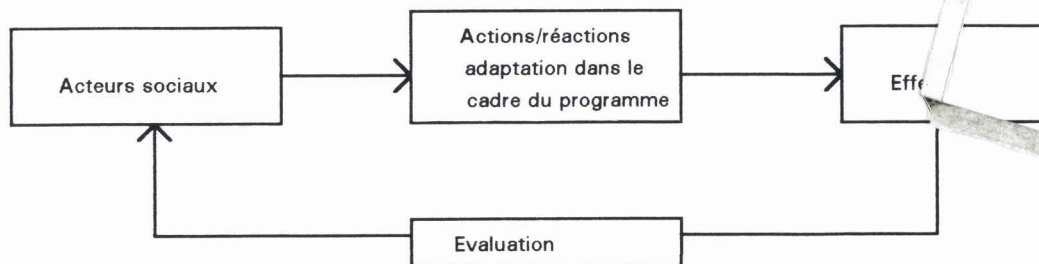
L'évaluation pluraliste a pour but de trouver une voie médiane entre les nécessités techniques et les exigences politiques. Elle part du principe suivant: toute politique publique est de fait une théorie du changement social. Une politique implique une formulation d'hypothèses d'actions et doit intégrer d'autre part les conditions propres au fonctionnement du système d'acteurs impliqués dans la politique. Ainsi, la structure de l'évaluation doit être inspirée par le problème à résoudre et le système d'action qui se constitue autour de lui.

L'évaluation se définit ici comme une démarche pluraliste interne aux systèmes des acteurs concernés visant à apprécier le bien-fondé d'une intervention publique à partir de la confrontation de ses effets aux systèmes en présence. L'élaboration du jugement de valeur quant à la portée de l'action publique est du ressort d'une " instance pluraliste d'évaluation" associant les décideurs, les opérateurs, et les publics cibles. La préoccupation principale est de faire de l'évaluation un exercice utile aux acteurs directement concernés par la reformulation et la réorientation de l'intervention publique à travers l'élaboration de jugements informés, c'est en cela qu'elle constitue un processus d'apprentissage.

3) La reconnaissance des acteurs.

Cette approche tente de répondre à la question suivante : quelles sont les informations nécessaires au système d'acteurs pour améliorer sa compréhension des effets ou événements survenus au cours du programme ?

Elle se place du point de vue des enjeux sociaux plutôt que des objectifs explicites. Le programme est appréhendé comme un processus d'apprentissage collectif jamais achevé et de recherche pluraliste de solutions aux problèmes sociaux.



- ① Identifier les décideurs et les utilisateurs des résultats de l'analyse.
- ② Expliciter les systèmes de valeurs qui orienteront les objectifs de l'évaluation et ses caractéristiques.

Les acteurs ne tentent pas de rechercher une solution optimale mais une solution satisfaisante compte tenu du contexte. Plus l'environnement est incertain, moins les objectifs sont stables et concrets, moins le futur est prévisible et plus l'évaluation est utile dans la mesure où elle réduit l'incertitude des décideurs vis à vis de leur environnement.

Comme cela a déjà été dit, pour qu'une évaluation soit à la fois fiable et que ses résultats soient utilisés, il est important que la collaboration entre les évaluateurs et les évalués soit bonne. Freeman et Bernstein considèrent même que les résultats des évaluations sont de meilleure qualité lorsqu'ils sont produits par des évaluateurs qui appartiennent à la même organisation que les responsables du programme. Cela ne veut pas dire que les évaluations menées par des personnes extérieures au programme ne sont pas utiles. Cependant, l'idée est ici de dire que l'évaluation doit être un lieu de négociation. Ce lieu peut être créé par les chargés d'évaluation. L'instauration d'un dispositif d'évaluation serait un bon moyen de parvenir à la négociation.

La formulation des finalités de la négociation varie selon que l'évaluation prend place avant, pendant, ou après l'action.

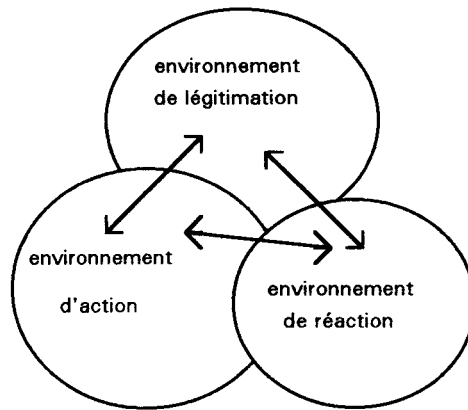
Dans le cas d'une évaluation endo-formative, les évaluations ont 7 finalités [40].

- ① La mise en place d'un système intégré de collecte et traitement des informations (économiques, sociales, opérationnelles) grâce à la collaboration avec des partenaires de l'action.
- ② La révélation des contraintes (ou difficultés rencontrées) d'ordre techniques, économiques, culturels ou politiques, liées à l'environnement dans lequel l'innovation est mise en oeuvre.
- ③ La conception de moyens nouveaux (ou d'ajustements opérationnels) reconnus par les différents acteurs comme susceptibles d'apporter une solution au problème social considéré.
- ④ La clarification de la nature du problème social qui a motivé la réaction originale.
- ⑤ L'émergence de conflits dans l'interprétation des faits et la définition des objectifs de l'action.
- ⑥ La constitution et la généralisation de ce qu'il est convenu d'appeler un "référentiel" commun.
- ⑦ La stimulation du changement social à partir d'une confrontation constructive des valeurs et des attentes dont sont porteuses les diverses composantes de la société.

4) La méthode

4.1. Les acteurs de l'évaluation.

Chacun des acteurs, dans une démarche pluraliste d'évaluation, a des attentes singulières par rapport à l'idée qu'il se fait de l'évaluation. Avant de concevoir les évaluations, il faut cerner ces attentes. Il existe 3 sous-systèmes : le sous système de légitimation, d'action, et de réaction.



- Le sous-système de légitimation.

Il a un pouvoir institutionnel (légitimité juridique ou électorale). Il autorise ou exerce un droit de veto sur l'action. Les personnes y figurant (ou décideurs) ont tendance à instaurer un contrôle normatif du type contrôle administratif.

- Le sous-système d'action.

Il est constitué des maîtres d'œuvre de l'action. Les valeurs et finalités de cette catégorie d'acteurs sont complexes. Normalement, ils doivent refléter le mandat dont ils sont détenteurs. Le mandat étant flou, cela leur laisse une marge de liberté. Les valeurs dominantes sont l'efficacité et l'efficacité opérationnelle. Ils tentent de se détacher de la tutelle des décideurs par leur savoir. Les dispositifs d'évaluation sont incorporés au mode de gestion routière de l'organisation.

- Le sous-système de réaction.

Il comprend l'ensemble des acteurs de la société civile assujettis ou bénéficiaires de la politique considérée. Ils constituent un contre-pouvoir que certaines évaluations comme celle des DSQ ont tenté d'intégrer dans leur démarche.

4.2. Le mandat d'évaluation et la place des acteurs

L'ensemble des trois sous-systèmes forme un système qui se partage le pouvoir de décision. Lorsque l'un d'entre eux est affecté, l'ensemble du système l'est également. Dans le cadre d'une démarche pluraliste d'évaluation, les trois sous-systèmes se retrouvent dans l'Instance d'évaluation créée à cette occasion, et qui est la seule à pouvoir préciser les objectifs, les méthodes et les critères d'évaluation.

Ces décisions se font par le biais de négociations et par l'utilisation d'informations à la fois interne à chaque sous-système, mais également par flux entre sous-système. Cela est plus difficile étant donné la diversité des acteurs et la rétention d'information. Seule la création de relations de confiance peut palier à ce problème.

4.3. Les systèmes de valeurs concurrents

Les acteurs se rattachent à des systèmes de valeurs. Selon M. Scriven, les valeurs peuvent être rapportés à 4 systèmes différents pour chacun des acteurs sociaux :

- ① Les valeurs affichées sont celles qu'énonce la rhétorique officielle, autrement dit celles que revendique l'institution.
- ② Les valeurs de fait sont celles qui peuvent se dégager d'un examen attentif des pratiques de l'institution.
- ③ Les intérêts immédiats poursuivis par l'institution.
- ④ L'idéal qui comprend les valeurs normatives auxquelles l'institution est supposée souscrire implicitement.

4.4. Le rôle des chargés d'évaluation.

Le chargé d'évaluation dans le cadre d'une évaluation pluraliste doit non seulement être un expert en matière de méthodes, d'outils techniques, mais il doit également être un médiateur et un maïeuticien. Cela permet de mettre en lumière les enjeux sociaux des actions et les valeurs qui y sont attachées. Le problème qui a motivé l'action se clarifie, de même que les critères se précisent.

Il faut noter que la place des publics-cibles au sein de l'Instance d'évaluation reste un problème. En effet, qui faut-il associer précisément : les associations, les syndicats, les groupements représentatifs ?

L'évaluation pluraliste suppose deux choses:

- 1- L'apprentissage des acteurs. L'évaluation doit servir aux acteurs dans leur reformulation d'objectif et dans leur mise en oeuvre de l'action.
- 2- Le pluralisme. L'évaluation doit tenter de prendre en compte au maximum l'ensemble des systèmes de valeurs et ne doit pas s'en tenir qu'aux valeurs affichées officiellement. Ainsi, le travail de l'évaluateur apparaît comme une succession d'analyses effectuées à partir de point de vue de plus en plus nombreux et complexes, afin de séparer autant que faire se peut les différents aspects de l'évaluation.

5) La recherche du compromis

Revenons quelque peu sur le parallèle que fait J.Gadrey entre la conception de E.Monnier et celle de R.Hall. La comparaison suppose de faire l'hypothèse suivante: une action publique peut être considérée comme une organisation, différente des entreprises et des administrations en raison du caractère flou des frontières institutionnelles qui les délimitent. Le nombre de "frontières floues" tend également à se développer dans les entreprises classiques (réseaux d'entreprises, travail sur des projets communs dans l'automobile par exemple). Ainsi les participants à un programme appartiennent pour la plupart à d'autres organisations dont ils sont membres réguliers (ex: projets). En comparaison avec l'organisation, Gadrey propose la définition suivante d'une action publique: c'est une organisation productrice de services ayant des particularités temporelles, spatiales, et institutionnelles.

Les deux conceptions convergent sur la notion de pluralisme. Le pluralisme implique la reconnaissance de la diversité des acteurs en présence et la légitimité de leur divergence d'appréciation. D'autre part la dimension "politique" est une composante essentielle des deux approches par opposition aux approches rationalistes techniques ou économiques.

Les deux conceptions divergent sur l'apprentissage. Chez E.Monnier, l'aspect endo-formatif de l'évaluation, c'est à dire l'appropriation par les acteurs des résultats de l'évaluation, est essentielle. Les chargés d'évaluation aident les acteurs à formaliser leur jugement et à faire des conclusions. Pour R.Hall, aucun compromis n'est possible entre certains critères et certaines valeurs. Il ne faut pas chercher le compromis, mais plutôt chercher à identifier les conflits et non l'apprentissage des acteurs. Finalement, la conception de Monnier tient dans "l'obligation de résultats qui se mesurerait par la production de connaissances réciproques des points de vue et par leur rapprochement". Celle de Hall consiste plutôt à éclairer les conflits mais pas à intervenir dans les décisions ultérieures.

Conclusion partie I

En France l'activité d'évaluation des politiques publiques s'est essentiellement développée au sein de l'administration. Ainsi, le CSE⁹ dresse la liste des politiques évaluées pour lesquelles il donne un avis concernant les méthodes d'évaluation et les conditions générales de développements au sein de l'administration. Il ressort de ces avis deux idées fortes:

□ Premièrement, le modèle expérimental avec groupe-témoin comme le conçoit Deleau *"constitue la seule méthode pour prouver les relations causales de manière totalement satisfaisante sur le plan scientifique, [...] mais que cette approche est rarement applicable en matière d'évaluation de politique publique."* Le CSE conclut sur l'idée qu'il est extrêmement difficile de parvenir à des certitudes sur les relations causales des phénomènes sociaux.

□ Deuxièmement, le CSE propose que se développent des modes de connaissance pluraliste avec pour point central une Instance d'évaluation. La conception de Viveret comme celle de Monnier donnent d'ailleurs à l'interprétation des données au sein de l'Instance d'évaluation une importance considérable. C'est probablement ce rôle nouveau de l'évaluation qui ne consiste plus seulement à donner de l'information et des résultats, mais qui consiste également à discuter et à les réintégrer dans la décision politique qui est l'apport essentiel de ces dernières années.

Si Viveret voit essentiellement dans l'évaluation un outil d'amélioration de la démocratie par le biais des discussions parlementaires, Monnier quant à lui confère un rôle plus pragmatique à l'évaluation. Il l'ancre davantage dans la ou les organisations qui la mettent en place et dans le processus même de l'action. La conception démocratique et l'idée de transparence qui l'accompagne sont difficiles à réaliser. J.Horaist [60] précise à cet égard: *"Toute vérité n'est pas toujours bonne à dire tout de suite, et l'on doit accepter que trop de lumière peut nuire"*.

Comme le montre le rapport d'Horaist, et comme le souligne Monnier *"l'évaluation repose sur des prémisses théoriques encore instables et des pratiques hésitantes"* (p.214). La critique des paradigmes rationalistes et du calcul économique sur lesquels était basée l'évaluation est assez largement répandue. Selon R.Rist [45], *"une estimation réaliste consiste à dire qu'environ 5 à 8% des études entreprises par le General Accounting Office (GAO) répondent à des questions relatives aux relations de causes à effet"*.

Si l'on s'en réfère à un article récent [111] sur les liens de causalité de l'évaluation, on constate que l'évaluation d'impacts des politiques publiques reste souvent sans réponse.

⁹Conseil Scientifique de l'Evaluation

L'évaluation doit rechercher autre chose que ce lien de causalité entre l'action et les résultats, c'est à dire la mesure de l'impact. Ainsi, *"la compréhension des processus devient aussi vitale que celle des comptes ou des règles"*.

Dans un contexte de recherche "d'autre chose", le contrôle de gestion a-t-il une place. Ce qu'il évoque incite de nombreux auteurs à le mettre en parallèle avec l'évaluation afin de montrer la nécessité de les distinguer. Pourtant le contrôle de gestion n'est pas uniquement un outil, une technique à dominante financière. Il tend à devenir une technique plus large, en phase avec plusieurs étapes du management et notamment avec la stratégie. D'autre part, il prend des formes différentes selon l'activité contrôlée. Cela constitue l'objet de la partie II.

PARTIE II

LE CONTROLE DE GESTION DANS LE CADRE DU MANAGEMENT PUBLIC

Le contrôle de gestion constitue le deuxième volet important du sujet traité et de la problématique. Comme toutes les composantes des sciences de gestion, il s'applique à l'organisation en général. Il a émergé et s'est développé principalement dans le cadre d'organisations privées. Depuis une vingtaine d'années, il a fait son entrée dans les organisations publiques et à but non lucratif. Comme d'autres disciplines des sciences de gestion, cela consiste à transposer les techniques utilisées dans les entreprises privées vers le secteur public et notamment les administrations et les collectivités territoriales. Le contrôle de gestion s'intègre dès lors dans la sphère plus générale du management public. Cette discipline encore assez nouvelle et souvent ambiguë nécessite une définition (chapitre 1). De même, il convient d'expliquer les concepts de base du contrôle (chapitre 1) avant de détailler le processus de contrôle lui-même. Souvent confondu avec le contrôle budgétaire, le contrôle de gestion est ici abordé dans la perspective du contrôle d'organisation (chapitre 2). Enfin, la réalisation d'un contrôle de gestion dans le cadre d'organisations publiques pose des problèmes liés entre autres au paradigme cybernétique sur lequel il se base le plus souvent (chapitre 3).

CHAPITRE 1 : DEFINITION ET FONDEMENT DES CONCEPTS DE BASE

I/ LE MANAGEMENT PUBLIC

Le management public est une notion assez largement ambiguë qui, pour mieux la définir, sera abordée dans sous l'angle gestionnaire (1). Une fois la logique gestionnaire et la logique publique définies, il sera intéressant de mieux cerner leurs relations (2).

1) Une clarification nécessaire

1.1 Les sources d'ambiguïté

Selon A.Bartoli [7], les ambiguïtés du management public s'expliquent par le fait que cette notion est abordée de différentes façons et par des champs d'approches différents. Elle énonce quatre sources principales d'ambiguïté:

- Premièrement, le terme *management public* a longtemps été utilisé au sens "gestion des politiques publiques" dans le domaine des sciences économiques ou des sciences politiques et non dans le cadre des sciences de gestion.
- Deuxièmement, les ambiguïtés liées au mot *public* sont fréquentes. Ce mot peut évoquer les administrations publiques, les collectivités territoriales, les organismes de droit public, les entreprises à capitaux majoritairement publics... qui peuvent être ou ne pas être inclus dans le secteur public selon la définition qu'on lui donne.
- Troisièmement, la notion de service public est complexe. Le service public peut être assuré par des organismes qui se rattachent au secteur public comme à des entreprises privées. D'autre part, il se rattache plus ou moins aux missions assurées par l'Etat, ce qui renvoie au débat sur le rôle de l'Etat.

- Quatrièmement, le terme *management* est connu des gestionnaires spécialisés de ce champs. Mais il est réduit ou déformé dans le langage de l'entreprise, tout comme dans celui des organisations publiques qui bien souvent le confondent avec la notion de gestion.

1.2 La définition des concepts

1.2.1 Le secteur public

Comme le disent R.Leduff et J.C.Papillon [68], "La distinction public/privé est classique dans de nombreuses disciplines proches de la gestion: droit, comptabilité, politique, calculs économiques...". Ainsi, l'analyse économique du secteur public s'intéresse au rôle que jouent l'Etat et les collectivités dans l'économie de marché (Silem,1991) [506]. En termes juridiques, on s'intéresse à la fonction publique dont les représentants sont au nombre de trois en France: l'Etat, les collectivités territoriales, et les hôpitaux (Lachaume, 1992) [65]. La distinction public/privé ou entre organisations à but lucratif et celles à but non lucratif n'est pas toujours claire [78] Il est donc préférable pour clarifier l'exposer, et comme le fait A.Bartoli de s'en tenir à la notion de secteur public dans lequel on trouve les organisations régies par le statut français de la fonction publique, à savoir l'Etat, les collectivités territoriales et les hôpitaux.

D'autre part, il n'est pas inutile de préciser la différence qui existe entre secteur public et service public. Selon Mellon et Weydert (1989), dans le cadre du service public se trouvent les principes clés d'intérêt général, de continuité du service, et d'égalité de traitement du citoyen. Les organisations publiques ou privées peuvent participer de façon plus ou moins importante au service public. Ainsi, l'enseignement privé participe à une mission de service public. A l'inverse, La Poste ou France Telecom n'ont pas qu'une mission de service public, ils ont également des activités marchandes de production et de commercialisation de biens.

1.2.2 Le management

Selon les travaux de P.Tabatoni et P.Jarniou (1975), R.A.Thietart (1980), et P.Hermel (1988) le management se définit comme un processus de conduite d'une organisation reposant sur les missions de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle Le management public vise donc à "*améliorer la connaissance et l'analyse du fonctionnement des activités des unités professionnelles du secteur public à partir du tétraèdre stratégie-structure-culture-comportement*". Ainsi sont pris en compte les dispositifs, procédures et moyens utilisés, tout autant que les actes, comportements, et représentation des acteurs.

L'intérêt porte à la fois sur les comportements internes des unités publiques et les relations qu'elles développent avec l'environnement externe. L'intérêt porte également sur les résultats finaux des activités réalisées, sur les processus d'obtention de ces résultats, et donc sur les états initiaux et intermédiaires par lesquels passe l'organisation.

1.2.3 La distinction management/gestion

La logique des missions de management et celle des fonctions de gestion sont distinctes l'une de l'autre. Elles sont présentées dans le tableau [56] ci-dessous.

mission de management	Finalisation	Allocation	Organisation	Animation	Contrôle
Fonction de gestion					
Comptabilité					
Finance					
GRH					
Gestion de production					
Gestion Commerciale et Marketing					
Etude et R&D					

Les fonctions de gestion du tableau paraissent nettement reliées aux activités marchandes de l'entreprise privée, d'où les risques si on les transpose trop rapidement dans le secteur public. D'autre part, ce découpage des fonctions de gestion correspond à des logiques de production industrielle et non à des logiques de prestations de services, or les activités du secteur public se rapprochent d'une logique de service. Enfin, on retrouve dans les missions du management cinq grandes catégories: le management est le processus qui les enchaîne.

2) Les relations entre la logique gestionnaire et la logique publique

Si le management public est depuis 25 ans un prolongement, une branche des travaux de gestionnaires c'est parce que:

1- Il y a crise de l'administration publique pour ce qui est de sa capacité à apporter des réponses aux problèmes qui se posent. Le management apparaît parfois comme la panacée pour les changements à opérer.

2- La décentralisation a multiplié les unités de décisions. Leur taille est comparable aux entreprises et sont par conséquent mieux à même d'être gérées comme telles.

Cette crise dans l'administration des affaires publiques pousse les théoriciens mais aussi les praticiens à vouloir transposer dans le domaine public ce qui se fait dans le privé. Or la logique *management* et la logique *publique* ont un vocabulaire et des spécificités propres.

2.1 Un vocabulaire différent

Chacun des deux domaines a un vocabulaire qui lui est propre et qui n'est pas toujours accepté par l'autre. Ainsi, les mots "clients", "marchés", "rentabilité", "profit" sont propres au monde des affaires, mais ils sont assez peu acceptés au sein du secteur public. A l'inverse, les mots "corps", "dotation budgétaire", "titularisation", ou "circulaire" propres au secteur public, sont remplis de connotations négatives dans le secteur privé.

2.2 Spécificités des activités du secteur public

Deux visions du management public existent:

- celle qui prône la transposition des méthodes que l'on trouve dans les entreprises avec une part d'adaptation (Kotler, 1993),
- celle qui prône la spécificité des organisations publiques et le besoin de méthodes différentes bien que d'inspiration commune.

Selon de nombreux auteurs, dont G.Graham [49], *il est faux de croire que "le management c'est le management", que l'on soit dans une administration ou dans le privé*. Il relève deux différences fondamentales:

- les entreprises peuvent échouer ou disparaître, alors que l'administration peut échouer dans la poursuite de ses objectifs, mais elle ne peut pas quitter la scène;
- les entreprises peuvent choisir leurs clients, l'administration doit servir la communauté entière.

A.Bartoli apporte deux précisions:

Premièrement, sur la spécificité des activités de service par rapports aux activités de production de biens. Selon Eigler et Langeard (1987) [35], les activités de service ont les caractéristiques suivantes:

- l'*output* a un caractère intangible (non matériel),
- l'*output* a un caractère hétérogène (non reproductible à l'identique),
- la production et la consommation du service sont simultanés (d'où l'importance du contact et de l'interaction entre le producteur et le consommateur).

Deuxièmement, les spécificités des activités de service public au regard des activités d'entreprises de service dans le secteur privé sont entre autres les suivantes (Cf. Saias M., J.P Léonardi [103])

- Le secteur public doit assurer une permanence dans la prestation, un accès pour les usagers dans les mêmes conditions, une adaptation des prestations aux besoins collectifs.
- Les unités publiques ne maîtrisent pas l'ensemble du coût de leurs activités.
- Le profit n'est pas la finalité recherchée.
- Les activités de service public sont dépendantes du contrôle exercé par les tutelles.
- Les personnels sont régis par des statuts spécifiques très fortement codifiés.
- Les unités publiques ne connaissent pas, au moins à court terme, l'enjeu économique de survie qui caractérise l'entreprise privée.

2.3 La gestion dans le secteur public

Au cours des années 60-70, des méthodes spécifiques de gestion adaptées au secteur public français ont été introduites. C'est le cas de la Rationalisation des choix budgétaires (R.C.B.) en 1968 qui reposait sur un système de planification d'objectifs et de moyens, avec contrôle des réalisations budgétaires (Huet et Bravo, 1973) [13]. Les années 80 sont marquées par la transposition des approches gestionnaires du privé vers le secteur public, en particulier le marketing et la stratégie. Cependant, si dans certaines unités on a vu se développer un engouement pour ces méthodes venues du privé, dans d'autres le transfert a plutôt fait l'objet de rejets. Comme le dit P.Batteau [9], *Evoquer le management public dans une enceinte de spécialistes de gestion peut conduire en effet à une vue biaisée*. L'exemple du marketing illustre les avantages et les inconvénients d'un tel transfert. Les principaux arguments en faveur de l'introduction du marketing dans le secteur public sont les suivants:

- La connaissance et la prise en compte des besoins de l'utilisateur sont essentiels pour la réalisation d'un service de qualité.
- De nombreuses unités publiques développent des activités non monopolistiques et se trouvent en situation "concurrentielle" avec des entreprises privées.
- L'opinion publique peut avoir une image négative et déformée de l'activité publique. Il convient donc de réaliser des actions de communication externes pour y remédier.

Les principaux arguments contre l'application du marketing dans le secteur public sont les suivants:

- Les notions de "client" et de "marché" ne s'appliquent pas au secteur public pour deux raisons principales: d'une part parce que le commanditaire, l'utilisateur et le payeur du service public sont généralement différents, insérés dans des systèmes différents; d'autre part parce que les utilisateurs ne payent pas directement et ne choisissent pas leurs fournisseurs donc leurs relations ne sont pas de nature commerciale;
- la logique marketing peut conduire à stimuler de nouveaux besoins chez les bénéficiaires afin de développer la consommation et les ventes de l'unité publique, ce qui est incompatible avec le principe d'intérêt général.

Lorsque les organisations publiques ou privées offrent le même type de service que celui de l'unité publique considérée, c'est en terme de partenariat complémentaire et non de concurrence qu'il convient de se placer.

2.4 Le management dans le secteur public

Le management repose avant tout sur deux principes:

- Le principe de pilotage, qui vise à rejeter le risque de subir les événements et les aléas qu'ils soient internes ou externes à l'organisation.
- Le principe de recherche de performance, c'est à dire la recherche de l'efficacité (obtention de résultats pertinents), et de l'efficience (c'est à dire classer les dysfonctionnements et les gaspillages qui peuvent en découler).

Si ces principes ne sont pas utilisés aux dépens de l'intérêt général, alors ils ne sont pas incompatibles avec les vocations du secteur public. Ainsi, si un surplus est dégagé grâce aux démarches de management, la question qui se pose à l'organisation publique est de savoir quelle peut être la meilleure répartition possible de ce surplus en fonction de sa vocation propre (Bartoli, Bouchardy, 1988) [8].

On peut donc penser que l'amélioration des missions de management (finalisation, organisation, allocation, animation, contrôle) peut être utile au secteur public notamment pour faire face à différents défis qui se posent à lui. Les turbulences économiques, l'internationalisation, les changements sociologiques et culturels, les incertitudes politiques et les évolutions technologiques sont autant de facteurs qui peuvent jouer sur les comportements ou les budgets de l'Etat et des collectivités.

Cependant les adaptations aux changements dans le secteur public comme de l'administration sont très difficiles en raison de la formalisation extrême à laquelle ceux qui y

travaillent ont l'habitude d'adhérer. Cette formalisation entraîne la rigidification à la fois dans les procédures et dans les tâches qui sont accomplies.

Face aux différents enjeux (décentralisation, resserrement des budgets de l'Etat, ouverture des frontières européennes en 1993 et concurrence pour les monopoles de l'Etat français), "certains ont cru aux miracles de la mode manageriale et de ses gadgets", dit A. Bartoli. Comme le souligne Woodrow Wilson au sujet du management comparatif: "le but des études comparatives est d'apprendre et non d'imiter". Or l'amnésie de l'administration est une réalité décrite par Gibert et Thoenig [48] selon laquelle l'administration n'apprend pas de ce qui a déjà été expérimenté.

II/ LES CONCEPTS DE BASE DU CONTROLE

Richard M.S. Wilson ^[116] définit deux formes principales de contrôle: le contrôle en circuit ouvert et le contrôle en circuit fermé, ce dernier ayant lui-même deux formes possibles.

1) Le contrôle en circuit ouvert (*Open-loop control*)

Le contrôle en circuit ouvert permet de faire des modifications avant que l'action ne soit entreprise. Une fois que l'action est lancée, il n'est plus possible de changer le cours des choses. Ce type de contrôle n'est envisageable que lorsque tout est prévisible et compréhensible, aussi bien les processus internes à l'organisation (et notamment les comportements humains), que les processus externes comme les changements environnementaux. Or, on sait que la complexité des événements ne permet pas aux responsables d'avoir ce niveau de connaissances. La complexité des organisations et de leur environnement ainsi que l'incertitude vis à vis des résultats futurs rendent l'utilisation du contrôle en circuit ouvert très difficile. C'est la raison pour laquelle certains auteurs ont proposé un autre schéma: le contrôle en circuit fermé.

2) Le contrôle en circuit fermé (*Closed-loop control*)

Il peut suivre deux processus différents: le *feedback* et le *feedforward*.

2.1 Le feedforward

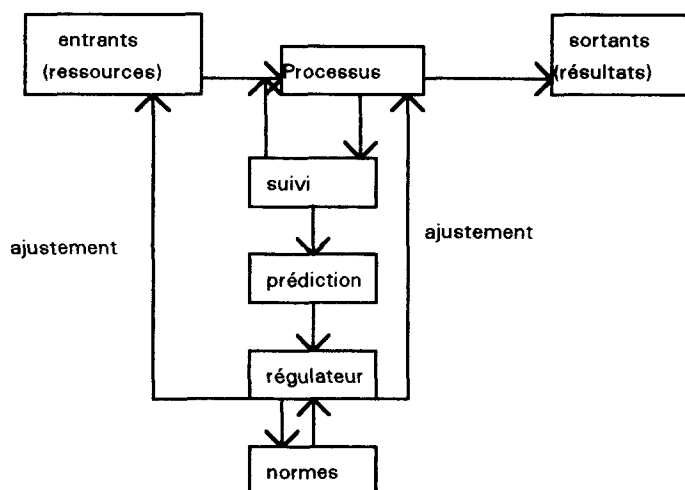


Schéma 1: Le système de contrôle de type *feedforward*

Par rapport au système en circuit ouvert, il introduit un système de suivi (ou *monitoring*) pour analyser en continu l'environnement et le processus de transformation de l'organisation. Il fournit de l'information de base pour modifier à la fois les plans initiaux et le déroulement de l'action au cas où les changements surviennent et ne permettent plus d'atteindre les objectifs de départ (ajustements). Il agit en continu en s'intéressant davantage aux actions présentes et futures qu'à la correction des erreurs passées.

Les composants d'un tel système sont les suivants:

- un processus opérationnel qui va des éléments entrants dans le système (ou *inputs*) jusqu'aux éléments sortants du système ou résultats (*output*)
- un sujet à contrôler
- un système de mesure qui apprécie l'état de départ du processus et tente de prédire ses résultats
- une série de normes et de critères
- un régulateur qui compare les prédictions et les résultats aux normes et qui prend des actions correctives lorsque des déviations sont observées.

Wilson fait six recommandations pour mettre en place un tel système.

- 1- Réaliser une planification et une analyse reflétant autant que possible les liens entre les éléments entrants, le processus et les éléments sortants (résultats).
- 2- Sélectionner les variables qui ont un impact significatif sur les résultats.
- 3- Le système de contrôle "*feedforward*" doit être suffisamment dynamique pour intégrer toutes les données qui peuvent influencer les résultats.

- 4- Les variables les plus significatives doivent être intégrées au système de contrôle.
- 5- Les données les plus significatives concernant les variables doivent être regroupées et évaluées dans le but de prédire leur influence future sur les résultats.
- 6- Ce type de contrôle nécessite des actions basées sur le futur plutôt que des actions basées sur la correction des erreurs passées.

2.2 Le feedback

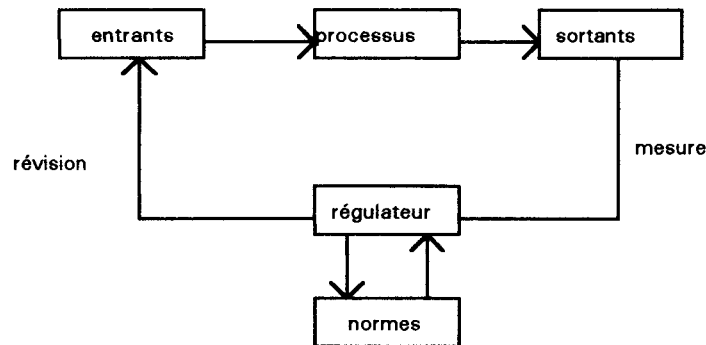


Schéma 2: Le système de contrôle de type *feedback*

Il se base sur une comparaison entre les résultats obtenus et les résultats désirés, c'est à dire sur une réaction par rapport à une situation. Le principe de base est que les variables-clés du processus sont maintenues en équilibre même lorsqu'il y a des perturbations dans l'environnement. Il se situe *expost* et prend les mesures nécessaires si une déviation survient. Le problème de ce type de contrôle est qu'il s'exerce de façon périodique et non en continu, ce qui permet aux écarts par rapport au modèle de persister entre la période où ils sont détectés et le moment où ils sont corrigés.

Quatre principes de bases sont nécessaires au fonctionnement d'un tel système:

- Les bénéfices du système doivent être au moins aussi importants que le coût de sa mise en place.
- Lorsque les variations sont mesurées, elles doivent être reportées aussi vite que possible.
- Les éléments du feedback doivent être simples, faciles à comprendre, et doivent souligner les facteurs qui demandent une attention managériale particulière.
- Le système de contrôle de type feedback devrait être intégré à la structure organisationnelle dont elle est issue.

En fait, l'approche la plus efficace du contrôle consisterait à combiner les deux approches: le *feedback* apportant la mise au point de normes, la mesure de la performance, le report des

résultats. Il insiste sur la comparaison avant/après le *feedforward* apportant aussi la mise au point de normes, ainsi que le suivi des entrants, et le processus de prédiction des résultats. Il insiste davantage sur le processus de réalisation des actions que sur les résultats. La complémentarité de ces deux approches de contrôle devrait conduire à la réalisation d'un système de contrôle de gestion (*Management control system*). D'autre part elles sont essentielles pour comprendre l'approche traditionnelle du contrôle de gestion.

CHAPITRE 2 : L'APPROCHE TRADITIONNELLE DU CONTROLE DE GESTION

Depuis ces vingt dernières années, la notion de contrôle de gestion a évolué pour s'orienter aujourd'hui vers la notion de contrôle d'organisation. Wilson, en s'appuyant sur un certain nombre d'auteurs, en trace les principales évolutions (I). Le contrôle de gestion tel qu'il a été pratiqué dans les années de croissance s'apparentait plutôt à un contrôle rétrospectif à dominante financière, c'est à dire en fait à un contrôle budgétaire (H.Bouquin, p.9 [10]). Certes celui-ci, de part le rôle central des budgets dans toutes organisation reste un des principaux outils de contrôle de gestion (II).

Cependant le contexte économique et les décisions stratégiques auxquelles doivent faire face les organisations actuellement, donnent au contrôle budgétaire un caractère insuffisant. Un contrôle de gestion doit s'accompagner "d'un suivi anticipatif des tendances" et doit prendre en compte non seulement l'horizon annuel de l'organisation mais également l'horizon à long terme et à court terme. Outre son rôle de coordination, de planification, et de suivi, le contrôle de gestion aura une fonction de motivation-évaluation et d'éducation des acteurs concernés. Le contrôle de gestion est donc le pivot du contrôle organisationnel (III).

I/ EVOLUTION DE LA NOTION DE CONTROLE DE GESTION

1) Importance du fondement cybernétique

L'approche de Tocher [110] (1970) synthétise la principale tendance des années 70 basée sur le modèle cybernétique de type *feedback*. Pour qu'une organisation soit contrôlée, il faut qu'elle ait des objectifs, un moyen pour mesurer les résultats, un modèle hypothétique de ce qu'elle pourrait devenir, et qu'elle prenne des actions correctives soit sur les ressources, soit sur les objectifs, soit sur les hypothèses, soit sur le processus de correction de l'action (schéma 3).

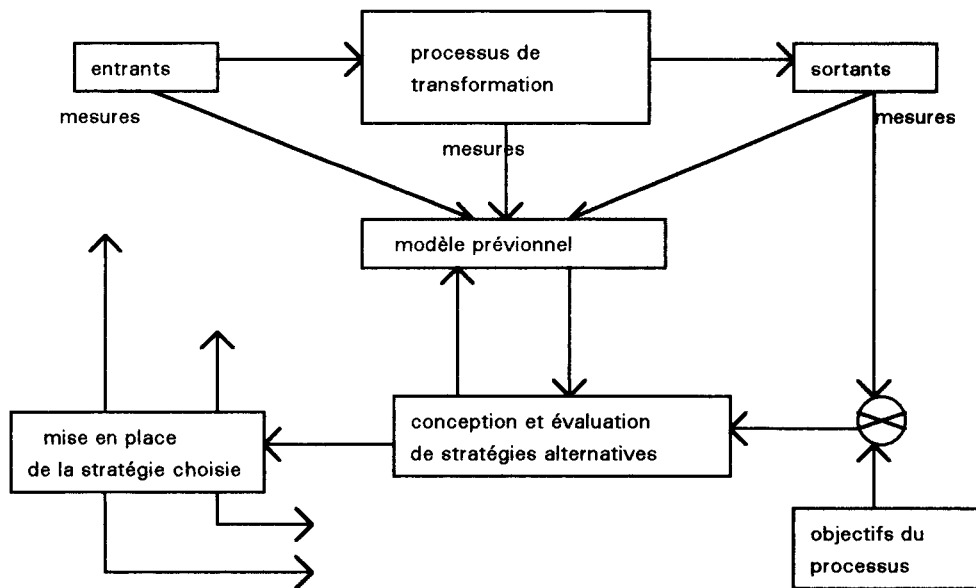


Schéma 3: Les conditions nécessaires pour une situation contrôlée (Adapté de Otley et Berry, 1980, p.236)

L'approche de Tocher rencontre de nombreuses difficultés: d'abord parce que les résultats d'une organisation peuvent être très difficiles à obtenir, ensuite parce que les besoins des individus changent dans le temps. C'est le cas des organismes à but non lucratif comme les hôpitaux ou les universités: ils ont des objectifs flous ce qui ne permet pas à l'approche cybernétique de s'appliquer. Cependant, ce type de contrôle a été largement répandu.

2) L'apport du système d'information

En 1979, Griesinger [52] propose que le système d'information s'intègre au système de contrôle de gestion. Les éléments clés d'un tel système sont:

- la mise en place d'objectifs et la mesure de performance
- la mesure de ce qui a été accompli
- la comparaison de ce qui a été accompli avec les objectifs
- le report des variations
- l'identification des causes des variations
- un suivi pour s'assurer qu'il y a bien des corrections (*implementation*).

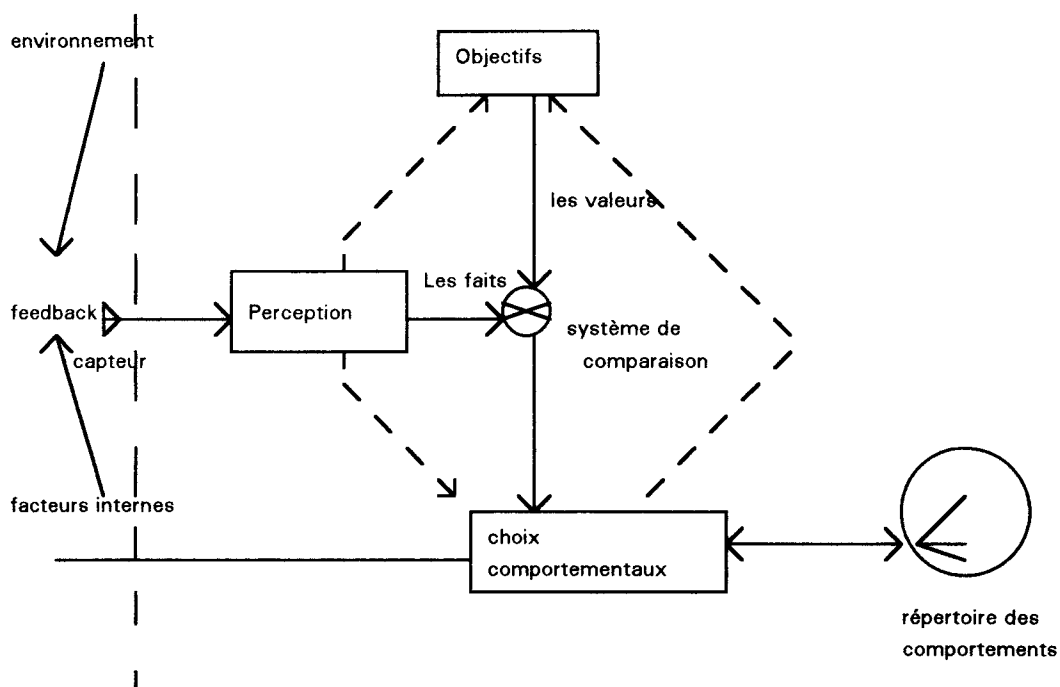


Schéma 4: Système d'information et prise en compte de l'environnement externe et interne

L'intérêt du modèle de Griesinger est qu'il prend en compte à la fois l'environnement externe et interne de l'entreprise, ainsi que les diverses perceptions que peut avoir le décideur de ces environnements. Ainsi, tout écart entre ce qui se passe et le modèle présumé doit inciter le décideur à prendre des mesures correctives en fonction de ses perceptions et de ses expériences mais également en fonction de l'environnement de l'organisation.

L'idée que le contrôle de gestion est un processus qui prend place dans un environnement à la fois externe et interne est également défendu par Anthony (Anthony, 1988) [5] dont il donne la définition suivante.

- L'environnement interne est composé d'une structure organisationnelle, d'une série de règles et procédures, et d'une culture.
- L'environnement externe peut être plus ou moins incertain. L'incertitude est élevée lorsque des produits nouveaux se développent, que la compétition est plus agressive, que les ressources sont d'origine incertaine, que les circonstances politiques sont elles aussi incertaines. Inversement, l'environnement est moins incertain lorsque les produits sont à maturité, que la compétition concerne les prix, que l'origine des ressources est sûres, et que la situation politique est relativement stable.

Dans le cadre d'un environnement incertain l'organisation doit prêter attention à ce qu'elle programme, faire des estimations budgétaires larges, réviser ses budgets fréquemment, poser les limites aux coûts discrétionnaires, rendre les négociations possibles, insister sur le besoin rapide d'information, évaluer la situation en terme de résultats plutôt que de processus, et enfin prévoir une enveloppe suffisamment importante pour distribuer des récompenses.

L'approche de Griesinger rencontre quatre types de problèmes.

- Le premier est environnemental: la capacité du dirigeant à faire de bonnes prévisions est limitée par les divers changements de l'environnement.
- Le deuxième est perceptuel: il n'est pas toujours évident de percevoir les relations de cause à effet pour expliquer les écarts.
- Le troisième concerne les objectifs: les dirigeants ne sont pas toujours sûrs de ce que l'on attend d'eux, ou alors les demandes qui leur ont été faites sont mal formulées voire inconsistantes.
- Le quatrième est comportemental: les dirigeants peuvent être incapables de formuler des réponses appropriées aux problèmes rencontrés.

Enfin le processus de feedback lui-même peut ne pas apporter les réponses souhaitées en raison d'erreurs ou de retards intervenus dans l'ensemble du processus.

3) Les limites du modèle cybernétique

L'approche d'Hofstede n'est pas dans la ligne classique de l'évolution du contrôle de gestion. Elle marque en quelque sorte une pose sur les pratiques et propose d'aborder le contrôle de gestion par le biais des activités à contrôler plus que par l'organisation elle-même. Elle est importante pour les organisations qui ne sont pas des entreprises privées ou pour toutes organisations qui ont des activités difficilement mesurables.

Si le modèle cybernétique continue de rester largement dominant, Hofstede restreint sa portée. Il considère que le contrôle basé sur ce type de modèle n'est valable que sous certaines conditions et pour certains types d'activités. Il dresse une typologie des formes de contrôle à partir de l'existence ou non de quatre éléments. Ainsi, plus l'activité est répétitive, a des objectifs précis et des résultats connus, plus le modèle cybernétique s'applique, et inversement. La typologie proposée par Hofstede est particulièrement intéressante lorsque l'on considère les activités à but non lucratives ou publiques (le modèle de Hofstede est développé dans le chapitre 3).

4) Le développement de la notion de contrôle de gestion intégré

Flamholtz et Das (1985)^[29] considèrent que jusqu'à présent le contrôle de gestion était abordé soit de façon empirique soit de façon théorique mais qu'il n'existait pas une conception intégrée du contrôle de gestion (Schéma 5).

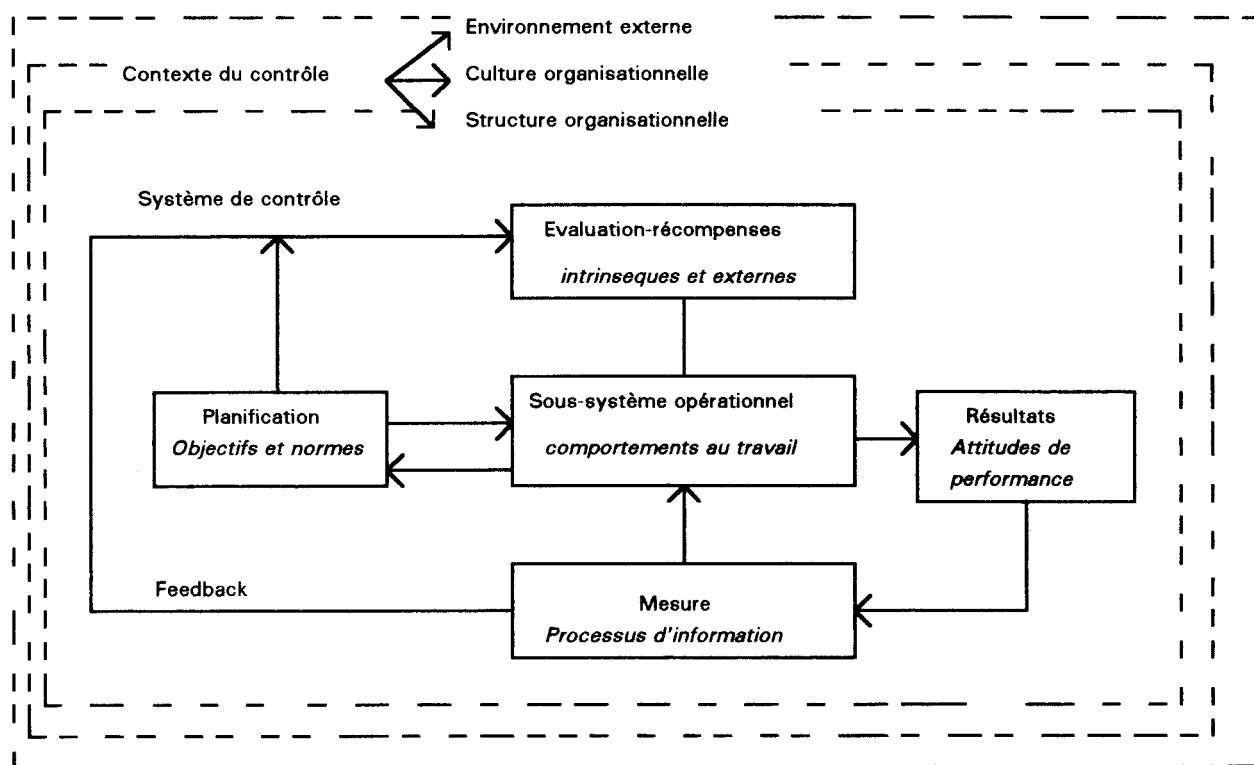


Schéma 5: Système de contrôle de gestion intégré

Les auteurs donnent du contrôle intégré la définition suivante: c'est faire en sorte que l'organisation accroisse la probabilité que les individus et les groupes se comportent de telle sorte qu'ils puissent atteindre les objectifs de l'organisation.

Cela suppose d'intégrer trois champs d'approches classique du contrôle:

- l'approche sociologique qui considère l'organisation comme un tout, composé de groupe de personnes.
- l'approche administrative qui s'intéresse aux différents services composants l'organisation;
- l'approche psychologique qui s'intéresse aux évolutions des comportements individuels face aux objectifs de l'organisation.

L'absence d'une approche intégrée limite la compréhension que l'on peut avoir du contrôle dans les organisations complexes. Ils proposent donc un cadre pour un contrôle intégré comportant les éléments suivants:

- Un plan qui établissent les objectifs et les normes pour lesquels les individus seront tenus responsables.
- Un sous-système opérationnel qui prenne en compte les comportements qu'il faut adopter face au travail.
- Les résultats parmi lesquels figurent les éléments relatifs à la performance de l'organisation mais également les attitudes relatives au travail.
- Les éléments de mesure qui incluent le système de performance et le système d'information.
- Le mécanisme de feed-back qui fournit de l'information sur la performance par rapport aux objectifs et aux normes.
- Les récompenses en liaison à la fois avec les éléments internes et externes de l'organisation.

5) La déclinaison de la notion de contrôle et l'apport du contrôle stratégique

De même que Hofstede introduit différentes formes de contrôles, Merchant et Anthony proposent eux aussi un contrôle qui peut se décliner de différentes manières.

Merchant [80] introduit une distinction dans les formes de contrôle qui pourrait se comparer à la distinction entre contrôle de gestion et contrôle des tâches.

Il fait la différence entre "les contrôles" et "le contrôle", et précise que ce n'est pas parce que l'on multiplie les contrôles qu'il y a plus de contrôle.

"Contrôles" avec un s n'est pas le pluriel de "contrôle". Les "contrôles" sont très proches des principes de mesure et d'information, alors que le contrôle est plus proche de la direction. Les "contrôles" s'intéressent aux moyens alors que le "contrôle" s'intéresse aux fins, et ils sont respectivement en relation avec les faits (les événements du passé), et avec les souhaits (les désirs par rapport au futur). Il serait appréciable que les "contrôles" aient un caractère analytique et opérationnel (concernant ce qui s'est passé et ce qui est en train de se passer), et que le contrôle ait un caractère normatif (concernant ce qui aurait dû se passer).

Le tableau ci-dessous permet de faire la différence entre l'un et l'autre.

Caractéristiques des contrôles	Caractéristiques du contrôle
Simple	Complexe
Des parties	Un ensemble
Un système de mesure pour fournir de l'information	L'information pour la direction
Des hypothèses mesurables	Des causes non mesurables
Des moyens	Des fins
Des orientations présentes et passées	Des orientations futures
Référence à ce qui était et ce qui est (Approche positive)	Référence à ce qui devrait être (Approche normative)
Efficience	Efficacité
Concerne les machines, les processus physiques	Concerne l'homme en tant qu'acteur

Merchant propose une typologie des systèmes de contrôles dans la perspective d'aboutir à un contrôle.

1- Les contrôles de résultats

Les systèmes de récompenses tels que la paye, la perspective de promotion, etc. dépendants des performances sont un bon exemple de contrôle de résultats. Plus les objectifs financiers sont nombreux plus le contrôle de résultats est important. Il peut solutionner des problèmes tels que la motivation des individus. Ces derniers seront encouragés à produire des résultats qui permettent à la fois d'améliorer les performances de l'organisation mais également obtenir des satisfactions personnelles.

2- Le contrôle de l'action

Ce type de contrôle est utilisé pour s'assurer que les individus réussissent (ou ne réussissent pas) certaines actions qui sont considérées comme bénéfiques pour l'organisation. Le contrôle de l'action englobe:

- les contraintes comportementales
- les mises au point précédant l'action
- la comptabilité de l'action

Deux conditions doivent être remplies pour que les contrôles d'action soient efficaces.

a- Il doit permettre de savoir si l'action engagée est souhaitable ou non pour l'organisation.

b- Il doit informer sur les capacités de l'organisation à réaliser les actions souhaitées.

3- Le contrôle du personnel

Il est constitué:

- de l'auto-contrôle qui motive la plupart des individus à travailler correctement,
- du contrôle social qui s'exerce entre individus notamment lorsque certains d'entre eux s'écartent des normes et des valeurs du groupe.

Le niveau de formation, le niveau culturel, les multiples sélections sont également des paramètres du contrôle du personnel.

Les contrôles du personnel ont trois avantages par rapport aux deux types de contrôle précédents:

- 1- La faisabilité n'est pas une contrainte sérieuse.
- 2- Il y a moins d'effets secondaires indésirables.
- 3- Leur coût est inférieur.

4- Le contrôle financier

C'est une forme de contrôle qui est utilisée par toutes les entreprises quelle que soit leur taille. Les raisons sont évidentes:

- les objectifs commerciaux sont importants dans la vie commerciale,
- les indicateurs de performances financières sont faciles à décliner,
- l'utilisation d'indicateurs financiers ne coûte pas très cher grâce aux systèmes comptables informatisés qui sont largement répandus.

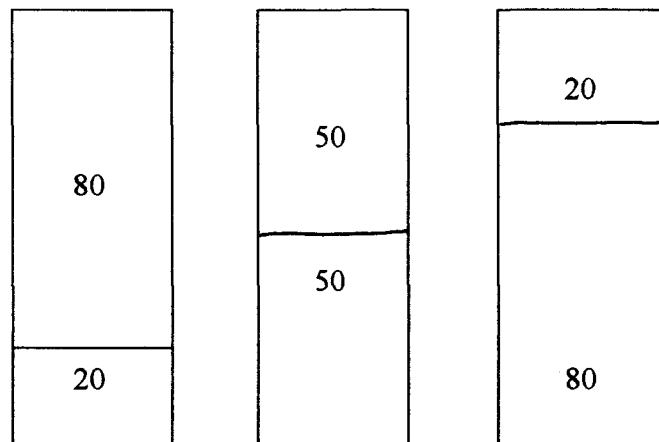
Inévitablement, il y a des effets négatifs qui peuvent contrebalancer ses avantages. Ce sont par exemple:

- les changements comportementaux (en particulier lorsque le système de contrôle encourage les dirigeants à être trop concernés par les profits à court terme plutôt que par les finalités stratégiques).
- les comportements "rusés".

Dans son écrit de 1965, Anthony disait que le contrôle de gestion n'était pas considéré comme une activité à part entière. Désormais, il fait partie de l'une des trois composantes essentielles du contrôle et de la planification, les deux autres étant la planification stratégique et le contrôle des tâches (ou d'exécution). Pour Anthony, la planification (décider ce qu'il faut faire) et le contrôle (s'assurer que les résultats désirés sont obtenus) ne

doivent pas être séparés mais simplement pris à des niveaux organisationnels différents. Son apport essentiel est d'intégrer la stratégie et la nécessaire relation entre le contrôle et la stratégie.

Planification



Contrôle

Planification
stratégique

Contrôle
de gestion

Contrôle
des tâches

Schéma 6: L'importance relative de la planification et du contrôle (Anthony, 1988, p.29)

On remarque deux différences essentielles entre le contrôle de gestion et la planification stratégique.

La planification stratégique n'est pas systématique. Le besoin de prendre une décision stratégique peut intervenir à n'importe quel moment. Elle est entreprise par les décideurs de haut niveau, et implique une grosse partie de jugement.

Le contrôle de gestion est systématique. Il intervient à tous les niveaux de la hiérarchie. Les interactions entre individus sont plus importantes, mais la part de jugement est moins importante que dans la planification stratégique.

Ainsi, la planification stratégique établit des frontières à l'intérieur desquelles le contrôle de gestion se met en place.

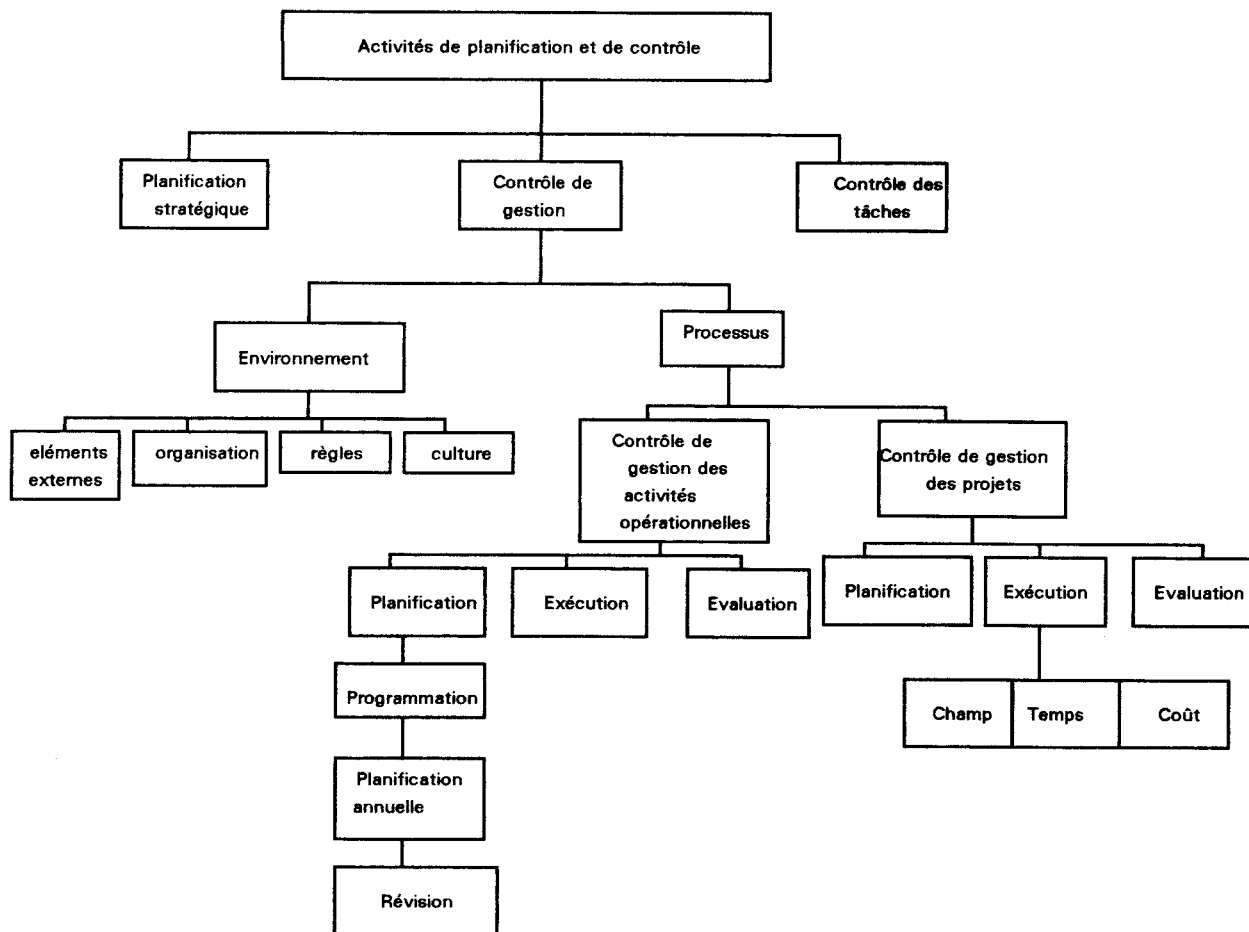


Schéma 7: Schéma proposé par Anthony en 1988

Cette première partie de chapitre a permis d'appréhender l'évolution de la notion de contrôle de gestion. Il a montré comment on était passé d'un contrôle basé essentiellement sur le mécanisme de feedback à un contrôle dit stratégique. La suite a pour objet de définir et de développer les caractéristiques de ce que recouvre actuellement la notion de contrôle de gestion, et la place du contrôle budgétaire.

II/ L'IMPORTANCE DU CONTROLE BUDGETAIRE

Le contrôle budgétaire a une place particulière dans le contrôle de gestion. En théorie, il ne peut se substituer à la notion de contrôle de gestion, pourtant il est très répandu dans les organisations aussi bien privées que publiques.

Le contrôle budgétaire prend place dans le contexte plus général du système budgétaire (1). Il s'appuie sur différentes opérations budgétaires, variables en fonction de l'activité contrôlée. Ainsi, pour les opérations difficilement quantifiables comme les budgets de charges discrétionnaires ou comme nombre d'activités des organisations publiques, il a été le champs d'expérimentations de méthodes comme le PPBS, le MBO ou le BBZ (2). Bien que pour de nombreux auteurs et utilisateurs, il constitue l'outil majeur du contrôle de gestion, il a des limites qui l'empêche de se substituer à celui-ci (3).

1) Définition du contrôle budgétaire

1.1 Définition

La définition du contrôle budgétaire s'intègre dans le contexte plus large du système budgétaire, c'est à dire d'un système de gestion prévisionnelle à court terme comprenant des budgets et un processus de contrôle budgétaire.

Les budgets sont des plans à court terme (l'année en générale) chiffrés comportant l'affectation des ressources. Le contrôle budgétaire peut se définir comme étant la comparaison permanente des résultats réels et des prévisions chiffrées figurant au budget afin de rechercher la cause des écarts, d'informer les différents niveaux hiérarchiques, de prendre les mesures correctives éventuellement nécessaires, et d'apprécier l'activité des responsables budgétaires.

1.2 Objectif et principes

1.2.1 Les objectifs

L'objectif du contrôle budgétaire est d'obtenir à moindre coût et rapidement de l'information fiable afin de connaître, de prévoir, et de comprendre les événements importants affectant l'entreprise [44].

Le contrôle budgétaire fournit une information indispensable:

- aux responsables financiers,
- aux dirigeants, qui doivent recourir à une synthèse des diverses activités,
- aux opérationnels, qui s'engagent sur des objectifs, et reçoivent la mission d'utiliser au mieux les ressources financières.

1.2.2 Les principes

Le contrôle budgétaire répond à un certain nombre de principes

1- Il doit couvrir la totalité des activités de l'entreprise, mais étant donné les problèmes d'organisation et de manque d'information qui se posent, vu les réticences psychologiques qui existent, il est préférable de commencer par établir des budgets isolés pour une partie de l'entreprise.

2- Il faut qu'il y ait superposition du système budgétaire et du système d'autorité. Le découpage des budgets s'effectue en fonction de la répartition de l'autorité entre les cadres. Le partage peut s'effectuer par service fonctionnel (achat, vente, administration...), par produit, par zone géographique, par projet. Le système budgétaire doit se calquer sur chacun d'eux.

3- Le système budgétaire ne remet pas en cause la réflexion à long terme de l'entreprise, ni sa politique générale.

4- Il faut qu'il existe un couplage entre le système budgétaire et la politique du personnel. Si la structure est centralisée et que les objectifs sont définis par la direction générale, il est probable que les éléments de motivation pour les responsables seront pécuniers. Si la structure est décentralisée et que les objectifs sont fixés plus ou moins librement par les responsables des services, il est probable que les éléments de motivation sont les primes de participation aux résultats généraux, ainsi qu'une certaine implication psychologique (Ex: développement de la culture d'entreprise).

5- Il faut actualiser les prévisions au vu des nouvelles informations qui sont données. L'information peut aussi bien concerner l'environnement de l'entreprise que son fonctionnement interne.

1.3 Les mécanismes de contrôle budgétaire

1.3.1 Les adaptations nécessaires

a- Adaptation du système budgétaire aux réalités techniques et économiques de l'entreprise et à sa stratégie.

Tout système budgétaire efficace repose sur la notion de centre de responsabilité. Il existe plusieurs degrés dans la responsabilité financière ce qui suppose plusieurs types de centres de responsabilité.

1- Les centres de coûts standard: Il correspondent à un département de l'entreprise où pour produire des biens et des services, les actions à entreprendre n'entraînent que des dépenses où il est possible de mesurer l'efficacité et l'efficacité (Ex: l'atelier d'une usine). En fait, il y a minimisation des écarts entre les coûts réels et les coûts budgétés.

2- Les centres de dépenses discrétionnaires: Ce sont les services administratifs. La fixation des budgets se fait le plus souvent "au jugé". Peu de retours sont attendus dans la mesure où il est très difficile de les mesurer.

3- Les centres de recettes: Ce peut être par exemple un service de vente dans lequel le directeur joue sur les prix pour augmenter son volume de ventes. Il a un budget à ne pas dépasser et des ventes à maximiser.

4- Les centres de profit: On les trouve à un haut niveau dans la hiérarchie. Le but est de combiner au mieux les recettes et les coûts. Le responsable cherchera évidemment à maximiser les profits.

5- Les centres d'investissement: On les trouve au niveau de la direction générale. Le but est de combiner au mieux les profits immédiats et les investissements pour accroître les bénéfices futurs.

b- Adaptation du système budgétaire aux motivations des hommes et au style de management.

La manière dont les individus accomplissent leurs tâches influence les systèmes budgétaires. Il peut être intéressant de s'appuyer sur la théorie des besoins de Maslow [75] (cf. p.34). D'autre part, il est probable que le système budgétaire ait une influence sur la satisfaction des besoins humains fondamentaux. Ainsi, les efforts de motivation fondés sur les besoins inférieurs (physiologique et sécurité) n'ont aucun effet sur les personnes ou alors un effet négatif.

1.3.2 Le mécanisme cybernétique

Toute procédure de contrôle vise à faire en sorte que les résultats obtenus soient conformes aux objectifs souhaités. Cela s'articule autour de deux phases: la perception d'un écart, d'une déviation par rapport aux objectifs, les réactions par rapport à cet écart.

1- Constatation des écarts budgétaires

Les écarts constatés doivent avoir les caractéristiques suivantes: ils doivent être fiables, utiles, actuels et obéir à une logique économique. Les valeurs réalisées doivent être saisies à trois moments différents. Lors de la phase de conception, le responsable exerce sa réflexion sur toutes les données du problème qui se pose à lui. Lors de la phase d'engagement, le responsable prend la décision de choisir telle ou telle solution. Lors de la phase d'exécution, l'engagement pris va se concrétiser par un paiement, une remise de fourniture, etc.

La procédure de constat est permanente au niveau du responsable budgétaire. Il s'agit d'orienter à tout moment l'action en cours, d'informer la hiérarchie. D'autre part, le contrôle budgétaire périodique est remis à la hiérarchie avec la double contrainte de ne pas alourdir démesurément le travail des responsables budgétaires, et de garder au niveau de la direction générale la maîtrise du résultat global.

2- La mise en oeuvre des actions correctives

Il s'agit de repérer les écarts significatifs. Cela suppose que les écarts sortent d'un seuil de tolérance préalablement défini en fonction du coût qu'entraîne l'analyse de l'écart par rapport au bénéfice attendu, du degré d'incertitude qui existe sur la norme préétablie, des conséquences qu'aura sur le résultat global de l'entreprise la constatation d'un tel niveau d'écart, et des moyens d'action dont dispose le responsable pour corriger ou non les écarts sans recours au supérieur hiérarchique.

2) Les catégories de budgets

Les budgets sont un des éléments essentiels du contrôle de gestion. La plupart des activités des organisations sont consommatrices de ressources financières, certaines sont également productrices. L'argent est en fait le seul commun dénominateur à toutes les activités de l'organisation. Il faut distinguer trois types de budgets:

- les budgets d'investissement : ce sont les ressources qui sont destinées à être utilisées sur une période plus longue que le budget classique qui lui est en général d'une année.
- Le 2e et le 3e sont les budgets des centres de dépenses (*input center*) et des centres de profit (*input-output center*).

2.1 Les budgets d'investissement

Pour les budgets d'investissement, le principal problème de gestion est l'allocation des ressources : comment choisir entre plusieurs possibilités lorsque les ressources sont limitées? Les outils disponibles pour budgéter l'investissement sont le plus souvent considérés comme un problème économique pour lequel une solution optimale peut être trouvée grâce à des analyses économiques. Cependant le rôle décisif dans l'allocation de ressources ne se fait plus seulement sur des considérations économiques, mais aussi selon des processus sociaux. Le processus social compris dans le budget d'investissement inclut l'utilisation d'un processus de négociation. Le processus de négociation entre ceux qui prennent les décisions, leurs conseillers et d'autres qui ont un rôle dans la décision correspond à la négociation politique. La défense des investissements correspond elle à la stratégie politique. L'analyse économique est souvent utilisée pour donner des arguments stratégiques et pour justifier des choix qui sont prédéterminés par des critères non économiques. Ainsi les arguments économiques qui supportent les décisions d'investissement n'ont pas toujours besoin d'être vrais. De plus les présupposés économiques entrant dans les propositions d'investissement sont rarement vérifiés après coup. Même s'il l'étaient, il n'existe aucun processus d'apprentissage puisque le processus est non répétitif.

2.2 Les opérations de budgétisation pour les centres de profit (*input-output center*)

Lorsque l'on fait la budgétisation à la fois pour les entrants et pour les sortants, le principal problème consiste à trouver la motivation nécessaire pour être performant: coordonner les efforts des individus impliqués afin d'obtenir le meilleur ratio sortants/ entrants possible. Tout ce qui joue sur les entrants joue sur les sortants: ainsi (Hofstede 1967), si les frais de déplacements ne sont pas payés aux commerciaux au-delà des limites normalement prévues, ces mêmes commerciaux se limiteront à ce qui a été prévu (entrants). Il est probable que l'ensemble des ventes et des profits s'en ressentiront (sortants).

Les techniques et les outils utilisés pour les opérations budgétaires dans les centres de profit sont les méthodes de contrôle budgétaire classiques : les objectifs sont exprimés en monnaie, et le feed-back par rapport aux écarts est utilisé par ceux qui sont chargés de contrôler les opérations. De nombreux ouvrages s'intéressent à la partie administrative de ces techniques, mais plus rares sont ceux qui concernent les implications humaines et organisationnelles. Les techniques budgétaires sont valables à condition qu'il existe un leadership approprié. La technologie, la structure organisationnelle, et la culture nationale jouent un rôle dans l'efficacité de telles techniques, mais c'est avant tout le leadership qui est

essentiel au succès. Dans le but de renforcer la motivation de ceux qui doivent accomplir le budget, les incitations financières sont courantes.

L'accomplissement budgétaire peut également être réalisé par le biais d'une autre technique appelé Management By Objectives (MBO). Hofstede a déjà précisé que cela ne fonctionnait correctement que lorsque les résultats étaient mesurables, ce qui est le cas dans les centres de profit. La méthode MBO peut être dans ce cas un outil de motivation fort utile parce qu'il remplace l'automatisme impersonnel de la récompense financière par une évaluation personnalisée et quantifiée. En fait les centres de profit sont probablement le seul endroit où le MBO peut réussir. Le leadership, les relations de subordination, les tâches à accomplir, les besoins des membres de l'organisation (déterminés culturellement) forment un tout qui aide ou au contraire freine la budgétisation.

Mais le processus social essentiel est un jeu où la motivation est optimale lorsque tous les acteurs impliqués considèrent les cibles budgétaires comme un challenge très désirable, et où leur non-réalisation est un risque accepté.

2.3 Les opérations de budget pour les centres de dépenses (*input center*).

Ce sont souvent les budgets liés aux frais administratifs ou aux frais généraux. Le plus souvent ils sont élaborés par référence à leur niveau précédent ce qui a pour effet d'enraciner les comportements beaucoup plus que la recherche de l'efficacité.

Les opérations budgétaires des centres de dépenses sont très problématiques en terme de management dans la mesure où elles posent deux types de problème : l'allocation des ressources et la motivation pour la performance.

- L'allocation des ressources: parce qu'en théorie les ressources peuvent être attribuées à d'autres alternatives ou pas attribuées du tout, sans aucun effet immédiatement mesurable sur les résultats.

- la motivation pour la performance : comment motiver les individus sur des résultats qui ne sont pas mesurables ?

Les techniques concernant la budgétisation des centres de dépenses ont proliféré depuis quelques années.

- Le PPBS (ou RCB en France- Cf.Partie 1,Ch.1)

En transférant les grands principes du privé au secteur public et associatif, les protagonistes du système n'ont pas prêté attention au fait que dans ce contexte les objectifs étaient le plus souvent ambigus et les résultats non mesurables.

Le PPBS implique de:

1- s'intéresser aux programmes plus qu'aux services en charge de la planification et de la budgétisation, c'est à dire s'intéresser davantage aux résultats (output) qu'aux entrants (input);

2- prendre en compte un horizon temporel qui va au delà d'une simple année qui elle correspond davantage aux opérations budgétaires traditionnelles.

L'impact du PPBS a été l'objet de nombreuses recherches. En général, cette technique a plutôt été considérée comme un échec, notamment parce qu'elle n'a pas pris en compte les choix politiques fondamentaux et les composantes psycho-sociologiques des organisations.

- Le MBO

Aux Etats Unis, le MBO a été utilisé sur une très grande échelle comme outil de contrôle pour des centres de dépenses comme les ministères ou les universités. Cependant ses réalisations sont modestes. Dans les centres de dépense, le MBO échoue pour deux raisons:

1- Il est fondé sur des présupposés naïfs concernant les processus psychologiques existants entre les supérieurs et leurs subordonnés qui en général ne sont pas d'accord sur l'évaluation des résultats, même s'ils étaient d'accord auparavant sur la formulation des objectifs.

2- La séparation des objectifs, des contraintes, et des ressources est un exercice sémantique qui n'a que peu de chose à voir avec la réalité de la vie des organisations (Wildawski, 1978).

Les objectifs en tant que tels ne sont pas significatifs. Ils n'ont de sens qu'en fonction des ressources disponibles et de la compréhension générale des alternatives possibles.

- Le ZBB

Le Budget Base Zéro (ou ZBB) est originaire de l'entreprise Texas Instrument et a été transféré au secteur public au début des années 60. L'idée est la suivante: le budget des centres de dépenses est divisé par activité. Pour chaque activité il faut déterminer différents niveaux de dépenses et les conséquences attendues, et parmi ces différents niveaux, le niveau zéro de dépense doit figurer. Cela amène les décideurs à hiérarchiser les activités en fonction de l'importance qu'ils leur attribuent, et le niveau actuel de ressources disponibles détermine le point en dessous duquel les activités ne seront plus renflouées. Cela amène à ce que certaines activités soient discontinues, que d'autres voient leur importance réduite, et que d'autres enfin voient leur importance s'accroître.

Wildawski considère que l'application du ZBB par l'administration de Carter n'a pas eu de résultats très probants, et cela pour deux raisons:

1- Les séries de décisions pour lesquelles les décideurs doivent formuler des priorités deviennent rapidement impossibles à diriger en raison de leur taille. Ainsi des décisions bien

informées peuvent difficilement être prises, et les documents de travail deviennent très coûteux au point d'excéder les bénéfices potentiels;

2- Comme le PPBS et le MBO, le ZBB se base sur des présupposés naïfs à propos des réactions humaines. En effet, il est très improbable que les dirigeants soumettront à un budget de type BBZ des propositions qui prévoient la suppression de leur poste. Il est probable qu'ils utilisent de nombreux moyens pour éviter de faire ce genre de propositions, ou si c'est le cas, ils seront sûrs qu'elles seront rejetées.

Notons cependant que l'approche ZBB recèle certains aspects bénéfiques à conditions d'y apporter des assouplissements:

1- ne pas réduire forcément l'activité à zéro, mais considérer plutôt l'effet de réduction ou d'addition marginale à plus ou moins 15 % par exemple;

2- accentuer la décentralisation afin que les décisions soient prises sur une série d'alternatives relativement réduites et par des décideurs qui sont proches du terrain. Le ZBB devient alors une technique destinée essentiellement à stimuler les échanges entre les éléments du budget, afin d'éviter leur rigidité. L'habitude et la rigidité conduisent les différents services aussi bien dans le public que dans le privé à la surconsommation et à la démotivation.

3) Les limites du contrôle budgétaire

Le contrôle budgétaire prend le plus souvent la forme d'une synthèse financière basée sur une comptabilité financière, mensuelle en général. Il ne peut être la seule source d'information des dirigeants comme des opérationnels. En effet, c'est une synthèse périodique qui gomme les dérives quotidiennes auxquelles doivent faire face les opérationnels. Il est tourné vers le passé. Il est exprimé dans un langage financier. Selon Bouquin, "c'est un outil indispensable en tant que contrôle de la planification à court terme. Il ne peut cependant suffire car la prise de décision exige:

- une information continue
- des données d'anticipations
- des indicateurs peu nombreux
- un langage diversifié, mais souvent technique plutôt que financier.

En fait, un système de contrôle doit raisonner en terme de mission et non simplement en terme d'objectifs financiers. Ainsi, un système à piloter est caractérisé par des entrées à

partir desquelles la mise en oeuvre de moyens permet d'obtenir les sorties souhaitées. Il existe également des paramètres qui influencent les objectifs.

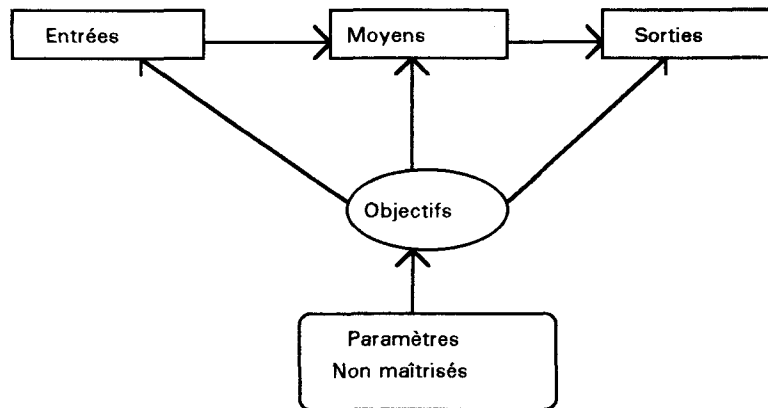


Schéma 8 Bouquin, 1991,p.297.

Les paramètres, les entrées, les moyens, les sorties et les objectifs sont soumis à des évolutions cycliques et à des délais.

- une évolution cyclique peut affecter les paramètres et les entrées (météo, saisonnalité), la disponibilité des moyens (main d'oeuvre saisonnière, variation de la trésorie...) et donc des sorties du système par ailleurs soumis à leur propre saisonnalité, commerciale par exemple;

- des délais différents existent entre:

- . la répercussion des changements des paramètres non maîtrisés sur les entrées (ex: baisse du pouvoir d'achat des ménages, incidences sur les commandes automobiles) voire sur les moyens et/ou sur les sorties,

- . la variation des entrées et la réaction d'ajustement des moyens (chute des commandes non répercutée immédiatement en production),

- . la prise de décision et les sorties (changement des moyens d'action commercial déclenchant une reprise des commandes).

H.Bouquin insiste sur le fait que tout système d'aide à la décision doit être une aide à la prévision. Les gestionnaires doivent disposer d'indicateurs propres à les alerter pour qu'ils puissent anticiper les changements concernant le fonctionnement du système. C'est le rôle du contrôle d'organisation.

III/ LE CONTROLE D'ORGANISATION

Après avoir montré les concepts de base du contrôle de gestion diverses (Chapitre 1), son évolution (chapitre 2), et l'importance du contrôle budgétaire (I), il convient de développer la notion de contrôle de gestion proprement dite. A cet égard, l'ouvrage d'Henri Bouquin de 1991 [12] sera la base du développement à suivre. Il détaille une conception complète de ce qu'est le contrôle de gestion aujourd'hui et définit les principales notions qui lui sont rattachées. Dans un premier temps, il replace le contrôle de gestion comme élément central du contrôle organisationnel (1). Puis, il approfondit la notion de système de contrôle (2). Enfin, il montre les enjeux humains qui y sont rattachés (3).

1/ La place du contrôle de gestion dans le contrôle d'organisation

Le contrôle de gestion est un des éléments du contrôle organisationnel. Son rôle fondamental est de permettre aux dirigeants de la hiérarchie d'être assurés de la cohérence entre les actions quotidiennes et la stratégie définie sur le long terme (Bouquin, p.21). L'idée centrale de Bouquin est que le contrôle soit différencié, c'est à dire qu'il intègre à la fois le court terme représenté par la gestion quotidienne et le long terme représenté par la stratégie; et d'autre part qu'il soit intégratif, c'est à dire que le tout doit s'articuler, le contrôle de gestion étant à l'articulation de l'un et de l'autre.

Proche de la conception d'Anthony, le contrôle organisationnel selon Bouquin a pour objectif d'articuler les trois dispositifs suivants:

- le contrôle d'exécution,
- le contrôle de gestion,
- le contrôle stratégique.

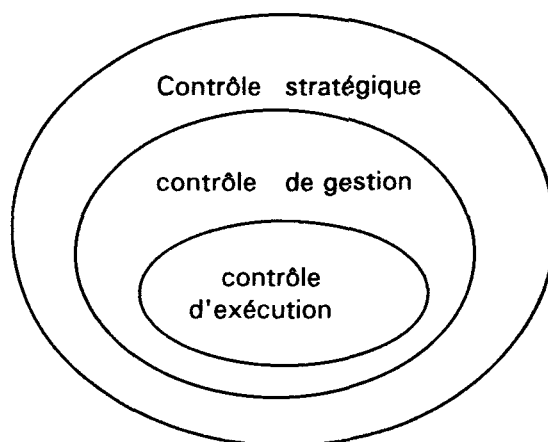


Schéma 9: les trois niveaux de contrôle

Mais avant de les détailler, il convient de définir la notion de contrôle et le processus par lequel il s'effectue.

1.1 Définitions et caractéristiques

1.1.1 Définition

La définition de Bouquin est la suivante (p.17): "Une ou plusieurs personnes disposent du contrôle si elles ont la maîtrise des décisions, des actions, des comportements, des événements (et/ou de leurs conséquences) qui conditionnent l'atteinte des finalités poursuivies par ces personnes que ces finalités aient été définies par elles-mêmes ou par d'autres".

1.1.2 Caractéristiques

Contrôler c'est à la fois vérifier et maîtriser, c'est à dire qu'il faut réunir a priori les conditions d'une bonne maîtrise de l'organisation pour a posteriori vérifier ses réalisations. Ensuite, le contrôle a un coût. Plus il est élaboré, plus il sera coûteux mais en même temps plus les objectifs auront une chance d'être atteints. Il faudra donc arbitrer entre le risque de ne pas atteindre les objectifs et le coût du contrôle. Enfin, plusieurs genres d'acteurs interviennent dans et autour de l'organisation. Chacun instaure avec elle des liens de contrôle de nature différente:

- Les propriétaires du capital contrôlent les décisions de l'assemblée générale, mais ne contrôlent pas leur mise en oeuvre.
- Les subordonnés sont contrôlés par la hiérarchie.
- les contractants extérieurs (fournisseurs ou relations de coopération) doivent être plus ou moins contrôlés par les dirigeants de l'organisation. Les fournisseurs sont contrôlés grâce

aux marchés et à la concurrence, et la coopération est contrôlée grâce à des dispositifs pour assurer les accords passés.

- l'environnement: les dirigeants tentent de mieux cerner l'action des concurrents, des pouvoirs publics et de la conjoncture socio-économique. Ils disposent pour cela de certains moyens tels que le lobbying, la dissuasion des concurrents potentiels, la communication.

1.2 Le processus du contrôle organisationnel

1.2.1 Définition du processus

C'est un ensemble d'activités organisées dans le temps grâce auxquelles un état est atteint. Cela suppose une succession de séquences, mais aussi des allers-retours (itérations). Les 6 phases présentées ici ne sont pas parcourues en continu et font l'objet de retours en arrière (p.24).

1.2.2 Les six phases du processus

Phase préliminaire: Elle suppose qu'un accord se fasse sur la finalité à atteindre entre ceux qui souhaitent contrôler. Les finalités peuvent être imposées ou être issu d'un accord entre les contrôleurs. La finalisation est probablement la phase la plus difficile dans le cas des organisations à but non lucratif.

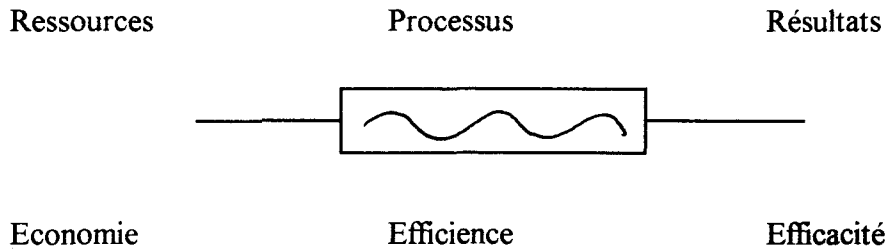
Phase1: C'est une phase de diagnostic qui consiste à identifier:

- les personnes et les événements qui ont un rôle dans l'atteinte des finalités
- la nature de ces rôles et ses influences: Il faut pour cela une structure formelle qui définisse les différentes tâches, et un système de motivation incitant les personnes à agir dans ce sens.

Phase2: La décomposition des finalités et l'allocation des ressources.

Cela consiste à déterminer les actions menées par les personnes identifiées, les objectifs quantifiés, et les moyens à mettre en oeuvre pour atteindre les finalités et les objectifs. Une finalité est une raison d'être (ex : à quoi sert un service achat?), alors que l'objectif est plus restrictif (ex: garantir un délai d'approvisionnement).

Phase3: L'ajustement du système de motivation. Cela revient à trouver la cohérence entre les ressources et les finalités, c'est donc le problème de la performance. La problématique de la performance est la suivante:



L'économie consiste à se procurer les ressources à un moindre coût.

L'efficience consiste à maximiser la quantité obtenue de produit ou de services à partir d'une quantité donnée de ressources.

L'efficacité C'est non seulement le fait de réaliser les objectifs et les finalités poursuivies, mais c'est également se demander s'ils sont pertinents (Est-ce que ce que l'on fait a un sens pour aboutir à ce vers quoi l'on tend?). Lorsque l'efficacité est difficile à mesurer, en raison des problèmes de quantification, ou du flou des objectifs, on a tendance à employer des critères d'économie ou d'efficience (Ex: solde comptable, Excédent Brut d'Exploitation, Valeur Ajoutée sont plutôt des indicateurs d'efficience).

Phase 4: La vigilance dans l'action, c'est à dire son suivi. Cela peut se faire:

- soit par observation directe des actions et de leurs effets, ce qui ne donne pas une vision de l'impact de l'action;
- soit par recours à un système d'information qui fournira:
 - des données historiques internes (quels sont les résultats acquis?)
 - des données historiques externes (quels sont les faits externes qui vont influencer les résultats?)
 - des données prévisionnelles externes (à quels événements faut-il s'attendre?)
 - des données prévisionnelles internes (quels sont les résultats qui restent à atteindre pour respecter les finalités?)

Phase 5: L'intervention corrective peut se faire:

- sur les moyens employés,
- sur les personnes en charge de l'action,
- sur les événements qui conditionnent la réussite,
- sur les finalités et objectifs retenus.

Chaque action corrective devra être envisagée sous l'angle des conséquences prévisibles qu'elles entraîneront.

Phase 6: la post-évaluation.

Elle s'appuie souvent sur la comparaison entre d'une part les résultats obtenus et les moyens engagés, et d'autre part entre les finalités et les objectifs, et les moyens engagés. Les causes d'échecs retenues sont:

- la défaillance des personnes,
- la défaillance d'une ou plusieurs phases du processus: l'inadéquation de la finalité visée au contexte.

Le contrôle c'est :

- la finalisation en amont (phase 1,2,3)
- le pilotage en cours d'action (phase 4,5)
- la post-évaluation (phase 6)

1.3 Les défaillances du processus

Pour fonctionner, ce système en 6 phases ou en trois phases principales suppose un certain nombre de conditions.

1.3.1 Les causes

Chacune des six phases doit être réalisable. L'une des six phases peut être mise en échec lorsque:

1- la finalisation est défaillante, mal énoncée ou combattue par les "contrôlés. Cela se produit lorsque:

- il y a conflit de valeur ou de pouvoir entre contrôleurs et contrôlés et qu'ils évitent de définir les objectifs,
- il y a défaillance de la hiérarchie,
- les services ne comprennent pas quel est leur rôle dans l'atteinte des objectifs globaux de l'organisation,
- les compétences du contrôleur sont inférieures à celles des contrôlés chargés de l'action. La solution peut être alors le recours à un expert, mais l'enjeu peut se faire sur le choix même de l'expert.

2- La performance finale est difficile à évaluer ou à relier à une responsabilité identifiée,

3- L'action corrective (feed-back) n'est pas menée:

- . soit parce que ses effets sont difficiles à déterminés
- . soit parce qu'elle est confiée à une personne insuffisamment qualifiée.

Ces cas de défaillance correspondent le plus souvent aux organisations publiques ou à but non lucratif pour lesquelles Hofstede propose des formes de contrôle qui ne correspondent pas au modèle cybernétique (Cf. Ch3, 2è Partie).

1.3.2 Les compensations possibles

Si les trois sous-processus ne sont pas réalisables, ils doivent pouvoir être compensés par un des deux autres.

- La faillite de la mesure de la performance peut se compenser par la clarification des finalités et la recherche d'une plus forte adhésion (Cf. le contrôle par la culture d'entreprise selon Ouchi).
- Les problèmes de pilotage peuvent être atténués par une réorganisation des activités visant à limiter l'irréversibilité des décisions, à permettre des mesures de performance intermédiaire utiles pour remettre en cause un projet en cours.
- par contre l'insuffisance de finalisation reste difficile à résoudre et aboutit fréquemment au contrôle rituel (Cf. le contrôle rituel [88]: on se rassure ou on rassure les autres par le suivi d'un processus de contrôle artificiellement créé. L'organisation applique des procédures imposées par l'environnement externe pour faire croire au contrôle, mais ne change pas au fond son fonctionnement. C'est souvent le cas dans le secteur public).

1.4 Les trois niveaux de contrôle

Le contrôle d'organisation se caractérise par trois niveaux de contrôle [2]:

Processus organisationnel	Processus de contrôle organisationnel
La stratégie	La planification stratégique
La gestion courante	Le contrôle de gestion
Les opérations élémentaires	Le contrôle des tâches

Ils se hiérarchisent de la façon suivante [4]:

- Le contrôle d'exécution (p.34): Il est formé des processus et des systèmes conçus pour garantir aux responsables que les actions qui relèvent de leur autorité seront, sont ou ont été mises en oeuvre conformément aux finalités confiées, tout en dispensant les responsables de piloter directement ces actions.

- Le contrôle de gestion: Il est formé des processus et des systèmes qui permettent aux dirigeants d'avoir l'assurance que les choix stratégiques et les actions courantes seront, sont ou ont été cohérentes, notamment grâce au contrôle d'exécution.

En fait, le contrôle de gestion est l'articulation des deux autres. Il assure la cohérence entre la stratégie et le quotidien. La cohérence est probablement la notion essentielle de la définition du contrôle de gestion faite par Anthony et reprise par Bouquin.

- Le contrôle stratégique: Il est formé de processus et systèmes qui permettent à la direction d'arrêter et d'ajuster les choix des missions, métiers, domaines d'activités et facteurs clé de succès.

Les relations entre les trois niveaux de contrôle ont les caractéristiques suivantes:

- Il n'y a pas de contrôle de gestion sans contrôle d'exécution, ni même de contrôle stratégique sans contrôle de gestion.

- Chaque niveau de contrôle peut finaliser, piloter, post-évaluer.

- Les trois dispositifs peuvent fonctionner séparément mais ils sont le plus souvent imbriqués les uns dans les autres.

2) Les systèmes de contrôle

Le contrôle d'organisation tel qu'il a été décrit précédemment est un contrôle formel. Il doit pouvoir s'enrichir d'autres contrôles et notamment du contrôle invisible. D'autre part, le système de contrôle est le résultat d'une stratégie et d'une structure.

2.1 Le contrôle invisible

Le système de contrôle invisible est formé de facteurs psychologiques et socioculturels qui influencent les actions et les comportements des personnes (Bouquin p.41).

Il est indéniable que la place des comportements humains dans la gestion des organisations est sans cesse grandissante. Ainsi la fonction personnel nommée autrefois "gestion du personnel" est devenue aujourd'hui "gestion des ressources humaines". Dans ce cadre, Bouquin s'inspire de deux domaines.

D'abord la psychologie des organisations, c'est à dire l'impact des déterminants individuels sur les comportements, les attitudes, les actions (cf. E.H.Schein, C.Levy-Leboyer, P.Morin) que l'on retrouve dans des actions comme la gestion participative, l'enrichissement des tâches.

Ensuite de la sociologie des organisations, c'est à dire les déterminants collectifs d'une organisation, les relations formelles et informelles entre acteurs (cf.: C.Ballez, P.Bernoux, B.Mottez, R.Sainsaulieu). Exemple: les normes sociales dans une organisation ne peuvent pas toujours s'adapter aux mécanismes formels de contrôle.

Bien que le modèle classique ou rationnel de contrôle fasse abstraction du contrôle invisible, de nombreux dirigeants ont tenté d'intégrer ou de faire coïncider contrôle traditionnel et contrôle invisible.

Pour Ouchi [89], lorsque le processus classique de contrôle (des résultats clairement mesurables ou la relation entre les moyens employés et les résultats obtenus est connue) ne peut se mettre en place, alors, le contrôle invisible joue un rôle important:

- soit dans le cadre d'un contrôle par le marché, ce qui équivaut à un contrôle entre les personnes,
- soit dans le cadre d'un contrôle par la bureaucratie (acceptation de règles définies par la hiérarchie),
- soit par "le clan", c'est à dire par la culture d'entreprise, la solidarité, l'informel, l'invisible.

2.2 Le système de contrôle organisationnel

Le système de contrôle organisationnel est constitué des dispositifs supposés permettre aux dirigeants d'une hiérarchie de maîtriser les décisions, les actions, les comportements, ou les événements (Bouquin p.42).

Pour décrire le système de contrôle organisationnel, Bouquin utilise l'approche systémique de J.Melese [77] Ainsi dans une organisation tout est assuré par un système, c'est à dire un ensemble d'éléments finalisés et en interaction, ouvert sur l'extérieur et comportant trois sous-systèmes: le système technique ou opérant, le système de pilotage qui dirige le centre de responsabilité, le système d'information.

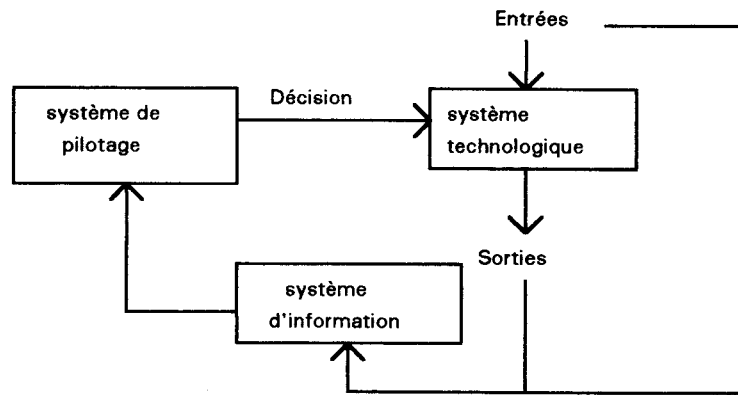


Schéma 9: un dispositif de contrôle

Le système est finalisé, des objectifs lui ont été donnés. Le système d'information alerte le pilote lorsque l'action sort du commun c'est à dire lorsqu'elle ne peut être traitée automatiquement. Une fois l'information soumise au pilote, celui-ci peut prendre une décision. Avant de prendre cette décision, il peut consulter un sous-système d'évaluation auquel il demande de simuler les conséquences de chacun des choix envisageables. Il n'obtiendra pas la solution optimale mais les incidences des différentes solutions.

2.3 La stratégie de contrôle organisationnel

La prise en compte de "l'invisible" se manifeste à travers les relations entre le pilote et le système à piloter. Il faut donc savoir qui opère pour savoir quelle stratégie de contrôle adoptée. La stratégie de contrôle organisationnel peut donc se définir soit en interne dans une hiérarchie, soit en externe dans le cadre de transactions avec des partenaires extérieurs.

2.3.1 Dans une hiérarchie

La situation fait intervenir trois personnages:

- le chef
- l'opérateur, c'est à dire celui qui est chargé de l'action,
- le fonctionnel, celui qui aide le chef dans le cadre du processus de contrôle.

Elle fait intervenir trois modes de pilotage:

- *direct*: le chef ne délègue rien. Il observe lui-même et mesure les résultats à l'aide d'un système d'information qu'il est le seul à utiliser. Le contrôle d'exécution n'existe pas, il est remplacé par la présence du chef.

- *mécanique*: le chef ne délègue rien du pilotage, ou alors une partie du contrôle d'exécution et programme les tâches des subordonnés par le biais de procédures.
- *contractuel*: le chef confie en partie le pilotage à des personnes qui sont informées des finalités recherchées, qui ne s'y opposent pas, qui disposent des conditions requises pour analyser et décider, qui obtiennent des informations utiles pour faire le choix adapté, et qui acceptent d'être jugées sur leur réussite et/ou leur mérite.

C'est donc à travers ces différents cas de figures qu'il existe selon Bouquin de véritables choix stratégiques de contrôle. Il souligne également que le pilotage direct et le pilotage mécanique n'offrent aux subordonnés que des avantages matériels pour les remercier de leur collaboration. Par contre, le pilotage contractuel leur offre une part de contrôle sur les opérations.

2.3.2 Dans les transactions externes

On peut prendre l'exemple de la sous-traitance. Dans ce cas le donneur d'ordres n'a pas d'autorité sur le système technique, mais il a un fort pouvoir de contrôle sur le produit final. Les exigences et le contrôle du donneur d'ordres peuvent être si importants que le sous-traitant n'a finalement plus aucun pouvoir de contrôle sur la relation. La plupart du temps sa stratégie va consister à réduire le pouvoir du donneur d'ordres et donc à accroître son pouvoir sur ses relations externes.

2.4 La structure du contrôle organisationnel

La structure, c'est l'ensemble des dispositifs mis en place pour faire fonctionner le processus de contrôle dans le cadre de la stratégie de contrôle en vigueur. Elle permet d'assurer les trois niveaux d'interactions:

- système global extérieur
- système de pilotage/système d'information
- système opérant/ interactions internes aux trois niveaux du processus.

2.4.1 Les interactions du système global avec l'environnement

Bouquin, selon le principe de Lawrence et Lorsch, montre que les dispositifs de contrôle doivent respecter les différentes composantes de l'entreprise. Ainsi, chaque fonction de l'entreprise (marketing, recherche, production...) doivent avoir leurs propres phases de finalisation, pilotage, post-évaluation.

- Incidence sur la finalisation: il s'agit de parvenir à un ensemble d'objectifs cohérents entre une unité et son environnement. Les interactions avec l'environnement concurrentiel relèvent du contrôle stratégique et du contrôle de gestion: il s'agit des finalités aptes à répondre aux prestations externes.
- Incidence sur le pilotage des flux: l'objectif est de coordonner les entrées et les sorties avec celles des unités amont et aval sous la contrainte de la surveillance des entités de l'environnement avec lesquelles n'existent pas de transactions mais dont les comportements conditionnent la réussite visée. Les trois stratégies de contrôle sont applicables à condition qu'il y ait une hiérarchie dans l'organisation (supérieurs/ subordonnés).
- Incidence sur la post-évaluation: la notion de différenciation est ici essentielle. On ne peut évaluer toute entité, toute personne avec les mêmes critères de gestion et les mêmes normes.

2.4.2 Le couplage du système d'information et du système de pilotage

Dans le cas d'un pilotage automatique qui relève du domaine du contrôle d'exécution, la mission du système d'information est de saisir, de traiter, et de transmettre les données qui permettent de vérifier la cohérence avec les finalités et que le tout soit performant.

Dans le cas d'un pilotage non automatique, le système d'information doit permettre de connaître les résultats acquis, les objectifs atteints, les résultats complémentaires, les dérives pour identifier les rétroactions nécessaires. Le pilotage automatique s'intéresse à la conformité des résultats aux objectifs. Il n'a pas la capacité de remettre en cause la norme sur laquelle se base le contrôle. Ces missions recourent celles d'un tableau de bord.

2.4.3 Les interactions internes aux sous-systèmes

Les liaisons dans le système opérant sont celles:

- du pilote et des subordonnés,
- du pilote et des contractants externes,

Les liaisons dans le système de pilotage: il s'agit de s'assurer que le système prend en considération ce qui est signalé par le système d'information.

Les liaisons au sein du système d'information: il s'agit de s'assurer que les données obtenues sont fiables, qu'elles sont convenablement stockées, qu'elles sont toutes traitées de manière adaptées, que le traitement ne les détruit pas, qu'il produit une information vérifiable et fidèle aux données entrées.

Après avoir défini un certain nombre de notions qui se rattache au contrôle de gestion comme celle de processus de contrôle, de système de contrôle, il ne faut pas oublier de

signaler l'importance de la stratégie dans le contrôle (Bouquin p.60 à 96). Retenons principalement que le contrôle de gestion est la déclinaison de la stratégie, c'est à dire qu'il doit garantir que la stratégie guide les actions menées dans l'organisation. Outre la dimension stratégique le contrôle d'organisation s'ouvre à des enjeux humains.

3) Le contrôle de gestion, système d'animation

Les paragraphes précédents ont montré essentiellement le caractère technique du contrôle de gestion. Bouquin, en s'appuyant sur des développements récents, ajoute une dimension humaine et sociologique, et considère le contrôle sous l'angle d'un système d'animation.

Selon P.Tabatoni, P.Jarniou, un système d'animation correspond à: *l'ensemble des dispositifs visant à faire converger les efforts des membres de l'organisation, à réaliser une intégration des efficacités individuelles en agissant sur la capacité et la volonté du participant d'oeuvrer selon les finalités de l'organisation et dans le cadre des contraintes organisationnelles.*

Tous les systèmes de contrôle comportent une dimension technique, sociale et psychologique. Il n'est pas nécessaire d'approfondir les outils et les procédures de contrôle de gestion sans avoir considéré leurs enjeux humains. Le système d'animation n'est pas une mécanique mais un système social ouvert. L'aspect humain y est essentiel pour trois raisons:

- il n'y a pas de contrôle sans un minimum d'adhésion des individus à cette idée,
- le contrôle, parce qu'il fait appel aux notions d'objectifs et de mesure des performances, met en jeu des caractéristiques essentielles du comportement de l'homme,
- le style de contrôle a des implications sur les acteurs de l'entreprise et sur leur situation.

Le contrôle de gestion remplit les fonctions suivantes: planification, suivi et aide à la décision, motivation, mesure des performances. Les deux premières sont plutôt des phases techniques auxquelles l'organisation bureaucratique de l'entreprise pourrait répondre. Mais ce type de fonctionnement pose de nombreux problèmes. C'est pourquoi d'autres méthodes ont tenté d'y remédier.

3.1 Le fonctionnement bureaucratique

3.1.1 Description

Il se caractérise par la parcellisation des tâches, la prescription des règles supposées couvrir tous les cas de décisions susceptibles de se présenter, l'impersonnalité, le recours à la voie

hiérarchique comme canal d'information. L'organisation est un peu considérée comme un modèle cybernétique où tout est prévu, d'où l'analogie avec une régulation thermostatique (cf. Hofstede).

Ce type d'organisation est issu du taylorisme dans le cadre duquel la division du travail est le meilleur moyen de parvenir à l'efficacité et à l'efficience ("*one best way*"). Elle est également issue de la théorie X de McGregor[74]. Selon lui, il existe une incompatibilité entre les objectifs des individus et ceux de l'organisation. Les individus étant considérés comme dépourvus de motivations conciliables avec les objectifs de l'entreprise, il convient donc de canaliser ces mêmes individus.

"Le processus bureaucratique est caractérisé par le contrôle d'exécution. C'est un contrôle malgré les hommes."

Les critiques du "*one best way*" sont doubles. D'abord, il suppose un pilotage quasi-automatique où tout est prévu, et où l'environnement est stable. Or la stabilité de l'environnement est de plus en plus réduite. D'autre part, il a des effets pervers.

3.1.2 Les effets pervers

1- Gérer et contrôler sans les hommes revient à nier le phénomène de pouvoir. Le pouvoir apparaît sous des formes inattendues et qui engendre des effets pervers, ce qui joue au détriment de l'efficacité. (Exemple: gestion de catégories plutôt que d'individus, chaque catégorie essaye d'accroître son pouvoir en opposition avec d'autres groupes au détriment de l'efficacité globale du service ou de l'organisation).

2- Toutes les situations ne peuvent être prévues par des règles. Il existe des zones d'incertitudes qui sont accaparées par des groupes qui accroissent ainsi leurs pouvoirs. Or ce type de pouvoir se révèle dysfonctionnel. Le système bureaucratique devient incapable de se corriger suite aux erreurs qui ont été décelées, et il entraîne un comportement de sous-optimisation de la part des groupes ou des individus qui auront une attitude partielle et partielle de l'organisation (Ex: vision locale et à court terme).

Pour Michel Crozier [24], il existe une liaison fondamentale entre les choix organisationnels (structure, mode de contrôle, procédures) et les comportements des acteurs de l'entreprise. Les individus dans un cadre organisationnel donné cherchent à mettre en oeuvre les stratégies de pouvoir qui paraissent les mieux adaptées au contexte. Il faut agir sur les règles organisationnelles pour modifier les comportements et ainsi contrôler les phénomènes de pouvoir. Les modifications faites sur les formes de contrôle amènent au fonctionnement de type "direction par objectif".

3.2 La direction par objectifs

3.2.1 fondements théoriques

Contrôler avec les hommes et non malgré eux

Le contrôle de gestion devient la clé d'un système qui outre la mission de planification et de suivi (comme dans l'organisation bureaucratique) vise à motiver et à évaluer les performances en fonction des résultats.

Premier fondement: il prend sa source dans la théorie de la contingence, c'est à dire que *les organisations doivent assurer une intégration et une différenciation des responsabilités. La DPO est apte à prendre en compte les spécificités des différentes fonctions, et à les coordonner vers un but commun (p.104).*

Deuxième fondement: Il prend sa source dans la **théorie Y** des motivations individuelles (Maslow et Herzberg). Il est fondé sur la hiérarchie des motivations humaines:

- besoins physiologiques
- besoins de sécurité
- besoins de liens sociaux
- besoins d'estime
- besoins d'accomplissement

Les besoins s'assurent les uns après les autres. Les besoins d'estime et d'accomplissement sont liés à la satisfactions au travail, ce qui permet de faire les postulats suivants:

- la satisfaction de l'individu est la condition de l'efficacité de son travail.
- puisqu'il existe une relation entre satisfaction et besoin d'accomplissement et d'estime, il faut que l'individu cherche à assouvir ses besoins.
- un bon moyen d'y parvenir est d'offrir à l'individu l'occasion de faire les preuves de ses capacités en l'amenant à s'engager sur des objectifs, et en lui déléguant des responsabilités.

O.Gelinier^[43]: *La DPO est un style de direction fondée non moins sur la contrainte que sur l'identification entre les besoins de développement de chacun et les objectifs professionnels que les entreprises lui proposent; le but est de stimuler les initiatives, la créativité, l'aptitude aux changements et aux progrès.*

3.2.2 Fonctionnement de la DPO

Elle fonctionne selon trois sous- systèmes

-Définir les objectifs par fonction, par unité, par individu. Ainsi, un programme de fabrication n'est pas un objectif. Par contre, le volume à vendre est un objectif, de même que la réduction des stocks, ou l'amélioration de la qualité.

-*Définir les règles du jeu*: Cela se fait par un organigramme des centres de responsabilité dont les missions sont mesurables en terme de chiffre d'affaires, de coûts, de profit, etc.

- *Définir les procédures*: Il s'agit de prévoir des procédures d'exécution mais aussi de négociation. Elles portent sur le choix des objectifs et des moyens, la sélection et le suivi des actions correctives, les indicateurs de performance. Les procédures à mettre en oeuvre comportent les phases suivantes:

- la négociation: entre les cadres supérieurs et la direction générale sur des objectifs pluriannuels aptes à permettre la réalisation des buts généraux définis par la direction générale. Cette phase dure environ 3 mois.

- La préparation des propositions budgétaires par les cadres opérationnels, l'examen par les contrôleurs de gestion, la négociation entre les cadres opérationnels et la hiérarchie. Toute personne proposant des objectifs et des budgets est supposée s'engager personnellement et accepte d'être jugée sur ces éléments. Cette phase dure 2 à 3 mois.

- La mise en forme des objectifs et des budgets après ajustement et rappel des critères sur lesquels les performances sont jugées. Le supérieur hiérarchique doit expliquer les critères de jugement qui vont être utilisés L'idéal est d'amener l'intéressé à se juger lui-même et à se fixer des buts de perfectionnement. Cette phase dure environ 1 mois.

3.2.3 Conditions de la mise en place de la DPO

Il faut que la direction annonce sa philosophie, et que la formation des cadres soit importante. O.Gélinier souligne: "*C'est de la folie ruineuse de vouloir faire participer tout le monde à tous les problèmes; une structure efficace découpe les missions de façon à économiser les communications entre organes et à ménager leur liberté d'action*".

3.2.4 Limites et échecs de la DPO

D'abord la non-observation de certains principes, c'est à dire que les cadres ont tendance à louvoyer, à faire de la rétention d'information, à faire supporter aux autres les conséquences de leurs décisions, ou à privilégier le court terme par rapport au long terme.

Ensuite, il peut exister des problèmes par rapport aux fondements théoriques de la méthode. La DPO part du principe que l'individu cherche la participation (Théorie des relations humaines de Mayo). Or de nombreuses études ont montré le caractère discutable d'une "direction fondée sur la participation universellement désirée". Il existe un certain nombre d'individus qui préfèrent se réfugier dans l'apathie pour leur "tranquillité" (Tannenbaum [107]).

D'autre part, il n'a pas été mis en évidence de relations entre la productivité et le style de direction (Morse, Reimer^[83], et Fiedler [37]).

Enfin, un style de direction peut être perçu différemment d'un individu à l'autre (Hersey, Blanchard [57]).

3.3 La théorie Z

La DPO suppose un minimum de prévisibilité pour que les objectifs puissent se mettre en place. Mais le contexte de nombreuses entreprises est de plus en plus perturbé, d'où les besoins de "flexibilité".

3.3.1 Impératif de flexibilité

Il faut gérer les risques, c'est à dire ce qui agit défavorablement pour les entreprises. Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas avoir de plans bien définis et d'objectifs clairs. La flexibilité ne dispense pas d'un contrôle aussi anticipatif que possible. Cependant, le contrôle de gestion et le contrôle stratégique doivent prendre le pas sur le contrôle d'exécution.

3.3.2 La mise oeuvre de la flexibilité

Elle est déterminée par la gestion des ressources et les conditions de leur transformation. Les ressources sont aussi et surtout humaines, et la flexibilité implique des changements de comportement. Or le changement ne va pas de soi. Pour que le changement soit possible il faut offrir aux acteurs un jeu nouveau, auquel ils adhèrent. Il faut leur faire admettre qu'un changement à court terme défavorable pour eux, mais avantageux pour l'entreprise est globalement désirable. Cela revient à obtenir l'adhésion des individus aux buts à longs termes de l'entreprise: c'est la théorie Z.

3.3.3 La théorie Z de W.Ouchi [90]

Les objectifs sont les suivants: accélérer l'action retardée par des processus longs de décision, développer l'innovation, favoriser la prise en considération des intérêts à longs termes de l'entreprise et non seulement les visées à court terme de ses membres.

Les problèmes sont les suivants: la volatilité de la clientèle (aspect économique), l'indifférence ou l'hostilité du personnel envers de tels buts (aspect organisationnel).

Pour que le personnel partage les buts à longs termes de l'entreprise, la théorie Z propose que les buts soient connus, qu'ils ne soient pas exclusivement économiques et qu'ils rencontrent le système de valeur des membres de l'entreprise. Pour que les membres pensent au long terme, il faut qu'ils soient sûrs d'appartenir suffisamment longtemps au personnel de l'entreprise, et qu'ils aient envie d'y rester. Mais des avantages comme la sécurité de l'emploi

ou la possibilité de carrières attrayantes, ne sont pas toujours compatibles avec les besoins de flexibilité.

L'affichage des valeurs de l'organisation et leur cohérence avec le système de valeur de chacun constitue les fondements qui permettent à chacun d'intérioriser les objectifs. De nombreuses techniques sont utilisées pour que le personnel y parvienne (tutoiement, sondage du personnel, formation, signe de reconnaissance...). Pour être efficace, ces techniques doivent être accompagnées de délégation des tâches et disposer d'un système de contrôle rigoureux. Ainsi le personnel intègre à la fois les actions et intériorise les buts de façon émotionnelle. Ce deuxième aspect est caractéristique de la théorie Z. Le contrôle est fait de façon informelle (*management by wondering around*). Les occasions d'échanges s'y développent et les manifestations destinées à favoriser les rencontres se multiplient. Cela se fait également par des phénomènes de groupe. Le groupe est fortement valorisé.

3.3.4 Limites du modèle Z

Deux conditions générales conditionnent le succès d'un tel contrôle: l'implication de la direction, l'obtention de l'adhésion des acteurs

- La difficulté de créer un climat de confiance: climat d'égalitarisme par l'association du comité d'entreprise aux décisions majeures. La direction doit le souhaiter, et les syndicats ne doivent pas s'interposer entre salariés et direction, les salariés considérant que le jeu proposé est plus intéressant que le jeu classique avec les syndicats. Les caractéristiques et le passé de nombreuses entreprises françaises s'accordent assez mal avec de tels présupposés.
- La mise en oeuvre est lente puisqu'elle repose sur un modèle culturel progressivement intériorisé.
- Elle limite fortement la diversification ("s'en tenir à ce que l'on sait faire"), ce qui la rend peu compatible avec la croissance externe.
- Enfin, est ce que l'intériorisation des valeurs de l'entreprise n'est pas un nouveau "*one best way*" ? La DPO propose un jeu dont les règles sont censées déclencher la motivation, le modèle Z, lui, vise directement l'émotivité et mise sur les rapports affectifs à une organisation.

En résumé:

La bureaucratie = le contrôle sans animation

La DPO = le contrôle et l'animation

La théorie Z = le contrôle par l'animation

Conclusion:

Le contrôle de gestion tend de plus à s'éloigner de sa seule fonction d'outil au service de la hiérarchie comme c'était le cas avec le contrôle budgétaire. Il ne remettait pas en cause les objectifs à long terme de l'entreprise. Désormais, le contrôle tente d'intégrer l'environnement et développe ses liaisons avec la stratégie. Il intègre des éléments de sociologie et de psychologie pour réaliser un contrôle invisible. Le contrôle ne s'impose alors plus au personnel de l'organisation; il demande au contraire sa participation. Pour autant il ne s'agit pas d'abandonner le contrôle budgétaire ou le contrôle d'exécution. Chacun des trois types de contrôle suit un processus qui fournit de l'information pour lui-même et pour le contrôle supérieur. Un tel processus fonctionne le plus souvent selon le modèle cybernétique, c'est à dire selon une boucle intégrant un *feedback*. Bien que fortement implanté dans une multitude de contrôles, le modèle cybernétique n'est pas la panacée et ne correspond pas aux caractéristiques des activités publiques ou à but non lucratif.

CHAPITRE 3: LES DIFFICULTES DU CONTROLE DE GESTION DANS LES ACTIVITES PUBLIQUES

Les caractéristiques et les mécanismes de contrôle qui ont été décrits précédemment s'appliquent principalement à des entreprises dites "classiques", c'est à dire industrielles ou commerciales, plutôt qu'à l'ensemble des organisations. D'ailleurs les exemples qui illustrent la démonstration de Bouquin sont essentiellement issus de ce type d'entreprises. Cela s'explique probablement par le fait que le contrôle de gestion est une fonction conçue essentiellement pour les entreprises à but lucratif avec des "entrants" et des produits sortants.

L'élargissement de la fonction à d'autres types d'organisations, pose la question centrale lorsque l'on parle de management public, à savoir faut-il transposer ce qui se fait dans le secteur privé ou innover ? (I) Quel que soit la formule, le contrôle de gestion dans les organisations publiques rencontre des difficultés. Selon Hofstede elles sont dues à la philosophie même du contrôle de gestion. Il est le plus souvent basé sur le modèle cybernétique alors que les conditions de sa réalisation ne sont pas toujours réunies (II).

I/ LE POSITIONNEMENT DU CONTRÔLE DE GESTION DANS LES ORGANISATIONS PUBLIQUES

1) Les raisons du développement du contrôle de gestion dans les organisations publiques

1.1 La défaillance du système traditionnel [45]

Selon Gibert, il existe dans l'administration un certain nombre de règles destinées à maîtriser sa gestion (le détail de la nomenclature budgétaire, la séparation des ordonnateurs et des comptables...). Cependant, ces règles administratives ont été conçues essentiellement pour

les administrations d'Etat et dans l'idée que ces administrations ont un but unique. Or si l'on considère chacune des administrations et chacune des collectivités territoriales comme des organisations à part entière, elles ont des objectifs internes propres. Or le contrôle administratif est un contrôle externe qui ne répond pas aux besoins internes de contrôle. D'autre part, le contrôle administratif est un contrôle de type bureaucratique dont on a abordé les problèmes et notamment les difficultés dans un environnement incertain (p.33).

1.2 L'accroissement des services rendus par les collectivités territoriales

Cet accroissement est dû en premier lieu à la loi de Décentralisation. Les collectivités locales ont vu s'accroître leur budget et leur personnel mais également leurs compétences. Ainsi, les départements ont en charge entre autres les collèges, l'aide sociale, et les régions les lycées, le développement économique. De plus, les collectivités territoriales interviennent dans des domaines qui dépassent ceux prévus par les textes. Il est fréquent de trouver aussi bien dans les départements que dans les communes des services culturels ou des services touristiques. De même, le problème de l'emploi est une préoccupation à chacun des niveaux. Pour financer la multiplication des interventions, les collectivités ne peuvent se contenter des dotations de l'Etat. Elles ont la possibilité d'accroître les recettes fiscales en augmentant les impôts, ou en ayant recours à l'emprunt. La première solution est impopulaire, quant à la seconde elle est peu tenable à long terme. Le tout prend place dans un environnement économique défavorable ce qui limite encore les solutions préconisées. On peut parler alors de goulet d'étranglement économique [1]. Ainsi, faire des économies, ou en tout cas contrôler les frais peut apparaître comme une solution alternative ou supplémentaire.

2) Les contrôles déjà existant

2.1 Le contrôle du Payeur

Il existe un contrôle administratif notamment au niveau des administrations d'Etat. Pour les collectivités locales, l'Etat exerce son contrôle non plus par le préfet mais par le trésorier payeur. C'est un contrôle budgétaire sur la régularité des décisions prises par l'ordonnateur.

Le Payeur contrôle:

- la qualité de l'ordonnateur,
- la disponibilité des crédits
- l'exacte imputation des dépenses

- la validité de la créance (la justification du service fait, exactitude de la liquidation de la dépense, production de pièces justificatives du paiement).

2.2 Le contrôle de la Chambre Régionale des Comptes

Elle exerce un contrôle sur la gestion des ordonnateurs et a la possibilité de faire des observations soit directement soit par la Cour des comptes. Elle s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs. Elle peut assurer la vérification des comptes et la gestion d'organismes qui dépendent de la collectivité territoriale. Elle vérifie sur pièce et sur place la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités des collectivités territoriales.

Ses contrôles sont facultatifs, c'est à dire que c'est elle qui décide de faire tel ou tel contrôle sans que le choix soit fixé par la loi.

L'objet des contrôles est variable. Ce peut être un contrôle ponctuel sur l'ensemble de la gestion ou sur un problème précis transversal à toutes les collectivités.

Les critères d'examen ne sont pas précisés. L'examen du bon emploi des crédits, des fonds et des valeurs suppose des critères très variés. Cela peut prendre la forme de bilans coûts-avantages ou d'audit.

2.3 Le contrôle exercé par les citoyens

Il se fait de manière courante par le vote à l'occasion d'élection. Ce contrôle ne s'applique donc pas à la gestion quotidienne. Il existe cependant des moyens pour les citoyens de contrôler la gestion courante de la collectivité territoriale: soit en assistant aux assemblées des conseils (municipaux, généraux, régionaux), soit en se faisant communiquer des documents (études, rapports, procès-verbaux, statistiques ayant une forme écrite ou enregistrée).

3) La place des outils traditionnels du contrôle de gestion dans les organisations publiques

3.1 Le contrôle des coûts

Dans les organisations publiques le contrôle des coûts n'est pas aussi systématique que dans les entreprises privées. La vie de l'organisation n'est pas en jeu. Si elle a moins de

ressources, elle travaillera moins. Il y a ainsi le risque de mettre en péril le service public. On en vient donc bien souvent à contrôler les coûts notamment par la mise en place d'une comptabilité analytique le plus souvent en prix de revient. Elle devrait permettre de répondre à la question: "combien cette activité nous coûte-t-elle?". Cependant les décideurs ne savent pas toujours quoi faire de ces résultats. Ce type de calcul ne permet donc pas de prendre des décisions (Gibert, 1980, p.121).

3.2 Intérêt de la comptabilité analytique selon la méthode du *direct-costing*

L'intérêt par rapport à la méthode précédente n'est pas tant le coût de fonctionnement d'un service, mais plutôt le coût d'une décision. Cette méthode mesure l'économie ou le surcroît de ressource qu'entraîne tel choix par rapport à tel autre. Il s'agit donc de différencier les coûts qui ne varient pas (coûts fixes) et les coûts dont le montant est différent selon l'option choisie (coûts variables). La pertinence de cette distinction pose cependant des problèmes dans les organisations publiques. Ces dernières se caractérisent par la très grande fixité des coûts de personnel (statut de fonctionnaire), de fonctionnement (dotation budgétaire fixé a priori et qu'il est peu conseillé de ne pas consommer).

3.3 Les coûts standard

Cette méthode consiste à fixer des normes chaque fois que cela est possible, de comparer à l'issu d'une période donnée les coûts que l'on a supportés avec ceux que l'on aurait supportés si l'on avait respecté strictement ces normes, et de décomposer l'écart constaté en autant de sous-écart que l'on discerne de causes immédiates (Gibert, 1980, p.131).

Cette méthode pose le problème de la mise au point de normes. Ainsi, pour être doté de standard, une activité doit être répétitive. Dans les organisations publiques, cette caractéristique est rare (éventuellement pour la gestion de la paye). Le facteur travail étant prépondérant dans l'administration, la mise au point de normes de quantité sera celle de temps de travail. Mais ce type de normes risque d'entraîner un phénomène de rejet de la part du personnel qui peut y voir un instrument de contrôle du temps.

3.4 Indicateurs et tableau de bord

La mise en place d'un système de gestion passe par la quantification du maximum de variables significatives pour la gestion de l'organisation. Cette quantification passe par la

définition d'indicateurs. Les indicateurs doivent coller le plus possible à la réalité qu'ils représentent. D'autre part, ils suivent les fonctions traditionnelles du contrôle. Il faut faire la distinction entre les indicateurs de réalisation et les indicateurs d'impacts dans lesquels intervient l'environnement. Une distinction plus classique est celle existant entre l'efficience et l'efficacité (Gibert, 1980, p.166)

4) Les limites des outils traditionnels

L'analyse des outils du contrôle de gestion est importante pour avoir une vision de ce qui se fait dans les organisations publiques. Comme toute technique de management public, le contrôle de gestion se heurte à des résistances mais aussi à des problèmes d'application. Gibert en relève quatre:

1- Dans les entreprises privées la comptabilité analytique s'est mise en place le plus souvent lorsque l'entreprise était dans une situation financière difficile. A l'inverse dans les organisations publiques, les systèmes de contrôle de gestion sont apparus dans des situations budgétaires qui ne posait pas de problèmes. Ainsi, il était beaucoup plus difficile de comprendre son utilité. Le contrôle de gestion est parfois apparu comme un outil fait par les spécialistes et pour les spécialistes.

D'autre part, les dirigeants de l'organisation doivent être convaincu de l'utilité du système de contrôle. Si ce n'est pas le cas les techniciens en charge du contrôle de gestion n'auront pas la légitimité suffisante pour introduire des changements, en particulier des changements liés à la gestion du personnel et aux comportements au travail. De plus, malgré l'instauration de toutes les techniques possibles, les modes d'intervention et de contrôle des dirigeants risquent de rester les mêmes.

2- Lorsque la direction générale a décidé la mise en place du contrôle de gestion, elle délègue la tâche à un service spécialisé. Or les services de contrôle de gestion souffrent souvent d'isolement et n'ont pas toujours l'adhésion des fonctionnaires qui travail "sur le terrain". En intégrant ces personnes dans l'équipe de contrôleur, les risques d'isolement et de rejet diminuent.

3- Souvent le contrôle de gestion est rattaché au service financier ou à d'autres services (ex: planification, administration générale). Le tout forme un service important avec un budget de fonctionnement assez lourd et des objectifs qui lui sont propres. Le risque est d'être un

service comme un autre et de ne plus avoir son rôle de conseiller. A l'inverse, le contrôleur de gestion peut avoir un autre poste dans l'organisation ce qui le positionne à la fois comme juge et partie. Il n'apparaît plus comme un homme neutre. La situation est alors propice à ce que la fonction opérationnelle prenne le pas sur la fonction de conseil.

4- Qui dit mesure des résultats, dit mise en place d'indicateurs. Les indicateurs n'ont de sens que par rapport aux objectifs poursuivis. Les risques sont alors:

- de ne retenir que des indicateurs indolores et de ne pas intégrer les objectifs implicites,
- de ne retenir que les indicateurs où l'on peut obtenir facilement de l'information.

D'une manière plus générale, l'application du contrôle de gestion dans les organisations publiques ne pose pas que des problèmes d'outils et de techniques. Le processus même de contrôle de gestion, ou comme le dit Hofstede sa philosophie doit être reconsidérée dans l'optique des organisations publiques, et surtout dans celle des activités publiques ou à but non lucratif.

II/ LA PAUVRETE PHILOSOPHIQUE DU CONTROLE DE GESTION

De même que Demeester et Viens [31], Hofstede [58] [59] propose que le contrôle de gestion à appliquer ne dépende pas de l'organisation mais de l'activité dont il est question. Le contrôle de gestion applicable aux activités dépend des quatre critères suivants:

- l'ambiguïté ou non des objectifs
- la mesurabilité des résultats
- la connaissance ou non des effets des interventions
- la répétitivité des activités.

L'utilisation de ces critères permet de classer les activités en fonction du type de contrôle de gestion qui leur sont applicables. Bien que six types de contrôle aient été identifiés (1), le modèle cybernétique reste dominant pour la moitié d'entre eux (2). L'exemple de l'activité budgétaire qui est souvent un élément essentiel du contrôle de gestion, permet d'illustrer les caractéristiques du contrôle applicable (4).

1) La classification des activités sous l'angle du contrôle

Le concept de contrôle de gestion est rarement utilisé dans le cadre d'activités publiques ou à but non lucratif. Même dans le cadre d'entreprises privées, il existe un certain nombre d'activités non directement productives pour lesquelles le contrôle de gestion "classique" ne s'applique pas. Il est donc intéressant d'étendre le concept de contrôle de gestion à ce type d'activités. Mais cela ne peut se réaliser par une simple extrapolation de ce qui se passe pour les activités dites "productives"; la spécificité des activités non productives ou indirectes doit être prise en compte.

1.1 Caractéristiques des activités

Hofstede caractérise les activités en fonction des 4 critères cités précédemment.

1.1.1 L'ambiguïté ou non des objectifs

C'est probablement le critère le plus important. Tout contrôle présuppose un but, une cible, mais il existe de nombreux cas de figure qui rendent les objectifs ambigus.

- les objectifs peuvent être ambigus en raison des conflits d'intérêts qui existent ou surgissent entre les différentes parties prenantes de l'activité. Si l'on prend l'exemple d'une prison, on remarque que le directeur guide son action afin de protéger au maximum la société, le psychiatre tente de réinsérer le plus d'individus possibles dans la société, et les autorités supérieures tentent d'avoir un coût de fonctionnement minimum.

- Les objectifs peuvent être ambigus parce que l'on ne connaît pas les relations entre les moyens et les fins, lorsque l'activité en tant que telle est un des moyens ou même l'unique moyen. Ainsi, il peut y avoir un accord sur l'objectif final de l'activité (par exemple réduire le chômage), mais différentes conceptions sur les moyens à employer pour que l'activité y parvienne.

- Les objectifs peuvent être ambigus en raison des changements environnementaux qui imposent de nouveaux objectifs ou qui rendent les objectifs existants obsolètes sans en suggérer d'autres immédiatement. Par exemple, une nouvelle législation impose une taxe sur la pollution, ce qui devrait inciter l'entreprise à prendre de nouvelles dispositions et à avoir de nouveaux objectifs. Mais il arrive bien souvent qu'un certain nombre d'acteurs de l'organisation souhaitent que les anciens objectifs soient maintenus.

Les objectifs non ambigus existent dans le cadre d'activités pour lesquelles il n'y a pas de conflits d'intérêts et/ou de valeurs entre les individus concernés. Le plus souvent il existe un consensus parmi les membres de l'organisation sur ce type d'activité, ou alors au contraire il

existe une indifférence partagée. La non-ambiguïté peut également venir d'une autorité centrale suffisamment dominatrice pour imposer ses propres objectifs.

1.1.2 La mesurabilité des résultats

Une activité mesurable signifie que ses résultats peuvent être identifiés et comparés aux objectifs qui étaient donnés, et qu'ensuite cette information puisse être utilisée afin de réorienter l'activité si nécessaire. Dans ce cas, mesurable veut dire quantifiable. Mais comme cela a déjà été dit de nombreuses activités ne sont pas mesurables aussi bien dans les organisations privées que dans les organisations publiques, et ne peuvent être définies qu'en terme qualitatif et vague. Dans ce cas seuls les "entrants", c'est à dire les ressources allouées à l'activité, peuvent être mesurées. Certains experts des organisations pensent que tout est quantifiable et que le problème consiste alors à trouver le bon système de mesure. Hofstede n'adhère pas à cette idée. Le Planning, Programming, Budgeting System (PPBS) est pour lui un exemple d'échec.

1.1.3 Les effets des interventions sont connus ou non

Le contrôle de gestion suppose que l'activité puisse être réorientée si les résultats ne correspondent pas aux objectifs de départ. Cela implique que le dirigeant sache ce qu'il faut faire pour que son action corrective soit valable, c'est à dire que les relations entre son intervention et la réaction de l'organisation, et entre la réaction de l'organisation et celle de l'environnement doivent être claires. Tous les mécanismes de fonctionnement de l'activité doivent donc être maîtrisés. Or c'est, semble-t-il, rarement le cas. Ainsi, il est très fréquent que lorsque les résultats sont jugés non satisfaisants, on remplace la personne qui en a la charge, c'est à dire le plus souvent le chef de projet. Il n'est pas certain que cela permette de corriger les écarts; et même si les résultats s'améliorent après ce changement, cela peut ne pas être dû au changement de personne mais plutôt aux résultats retardés des initiatives prises par le responsable précédent. Le temps de réalisation du projet peut être plus long que prévu. Il existe une incertitude irréductible dans la plupart des décisions politiques.

1.1.4 L'activité est répétitive ou non

Les activités répétitives permettent un effet d'apprentissage, un *feed-back*, ce qui facilite considérablement le contrôle. Les activités répétitives peuvent être soit des activités cycliques, soit des éléments répétitifs dans une activité changeante (le médecin, le dentiste, le travailleur social...). Dans ce cas, le budget des opérations courantes peut ne pas fonctionner la première année, mais bien fonctionner au bout de 3 à 4 ans. Par contre pour

les activités non répétitives, les investissements sont uniques. L'activité sous cette forme ne réapparaissant pas, il n'y a aucun effet d'apprentissage, aucun feed-back.

1.2 Une typologie des formes de contrôle de gestion fonction des caractéristiques de l'activité

Il part du principe que lorsque ces conditions sont remplies, le contrôle est plutôt facile. Cette situation étant rare, Hofstede propose d'appliquer des formes de contrôle mieux appropriées aux caractéristiques de l'organisation.

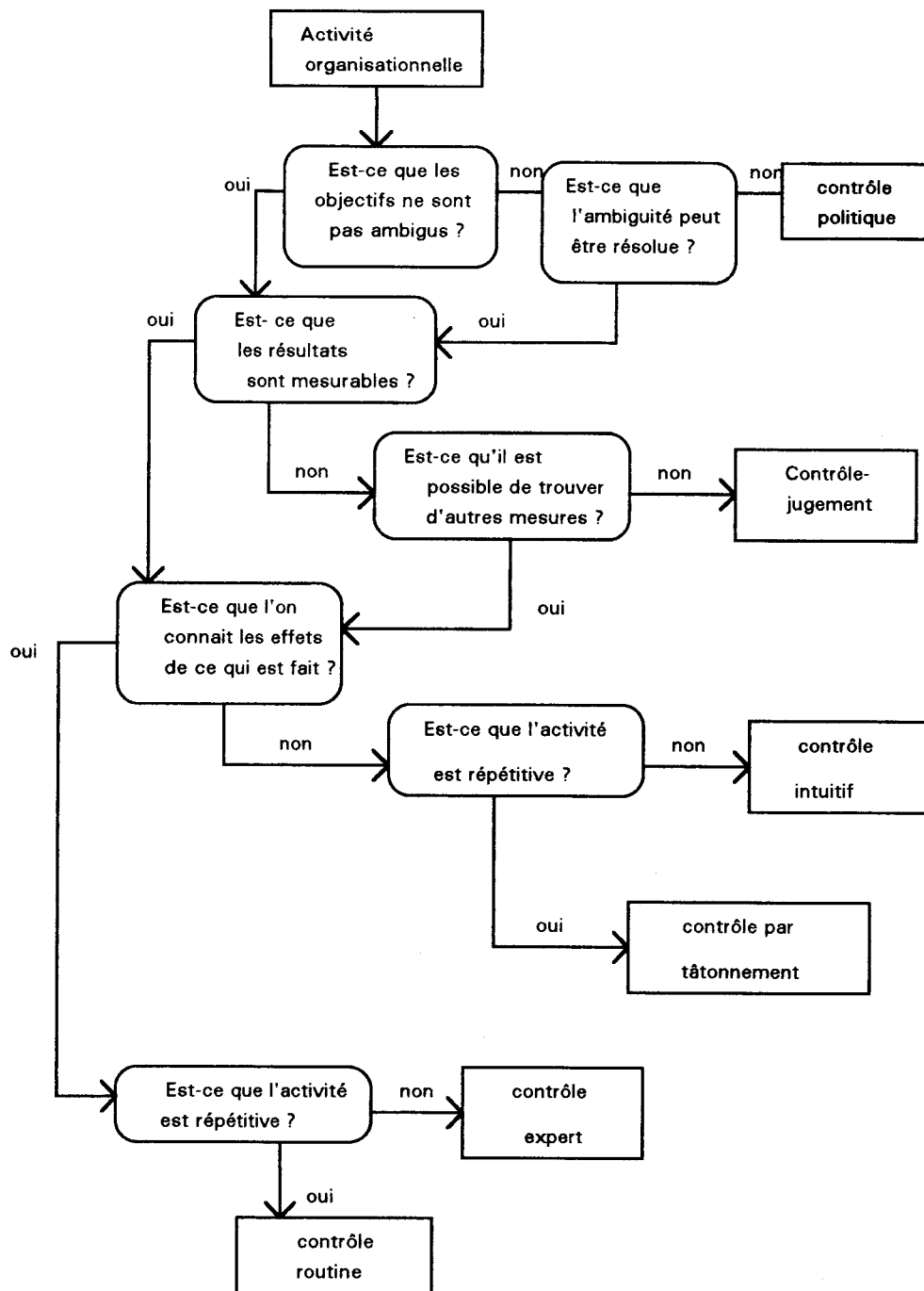


Schéma 10: Une typologie du contrôle de gestion selon Hofstede

1.2.1 Le contrôle de routine

Il est possible lorsque les quatre conditions citées plus haut sont réunies. Ex: le remplissage d'un réservoir, taper une lettre à la machine.

1.2.2 Le contrôle d'expert

Si les objectifs sont clairs, les résultats mesurables, les effets des interventions connues, mais que l'activité n'est pas répétitive, il n'est pas inintéressant de donner le contrôle à un expert extérieur.

1.2.3 Le contrôle par tâtonnements

Ce type de contrôle est adapté à des situations où les objectifs sont clairs, les résultats mesurables, l'activité répétitive, mais où les effets des interventions ne sont pas connus. Cette situation signifie que l'organisation n'a pas vraiment un modèle prévisible de la situation à contrôler. Le contrôle ne peut donc être fait que par tâtonnement. Les règles rigides et les prescriptions pour agir ne sont pas très utiles à l'organisation et à ses décideurs. Cependant, ils doivent s'assurer que le maximum d'éléments, qu'ils soient positifs ou négatifs, sera réuni pour tenter malgré tout de les analyser *ex post*. Ce type de contrôle est approprié quand l'organisation introduit de nouveaux produits ou services et qu'elle compte par la suite répéter ce genre d'activité.

1.2.4 Le contrôle intuitif

Quand les objectifs sont clairs, que les résultats sont mesurables, mais que l'activité n'est pas répétitive et que les effets des interventions ne sont pas connus, le contrôle intuitif est approprié. Dans ce cas, le contrôle est plus un art qu'une science, les règles sont peu définies et peu fixées ce qui ne permet pas au responsable d'être guidé. Il devra donc agir intuitivement. Hofstede prend l'exemple d'une équipe de foot à remotiver. L'objectif de l'équipe est clair (monter dans la division supérieure), le résultat est mesurable (le nombre de matchs gagnés, de buts marqués, la position de l'équipe au classement du championnat). Cependant, il existe peu de règles préétablies qui apprennent au dirigeant de cette équipe comment redonner de l'enthousiasme à l'équipe.

1.2.5 Le contrôle-jugement

C'est applicable lorsque les objectifs sont clairs, mais que les résultats ne sont pas facilement mesurables, que l'activité n'est pas répétitive, et que les effets de l'intervention ne sont pas connus. Dans ce cas, le décideur est obligé d'émettre un jugement subjectif au sujet des interventions et des résultats produits. La qualité du contrôle est donc directement liée au

niveau de connaissance du décideur. Il est fréquent dans des organismes non commerciaux comme les hôpitaux, les écoles ou les administrations. Ex: mesurer la qualité des soins d'un hôpital. Ce sont souvent des indicateurs quantitatifs (nombre de personnes soignées) et non qualitatif (l'essence même de la qualité des soins) qui sont utilisés. Or l'existence d'indicateurs quantitatifs n'empêchera pas la formation de jugements subjectifs de jouer un rôle primordial dans le contrôle de ces organisations.

Il faut préciser qu'au sein de l'organisation, le jugement peut être fait par une ou plusieurs personnes. Dans ce cas, lorsque aucune autorité ne semble se détacher, il est difficile de parler de contrôle de gestion: le contrôle est le plus souvent le fait du hasard.

1.2.6 Le contrôle politique

Le contrôle pose un véritable problème lorsque les objectifs sont ambigus. Rappelons les trois raisons de ces ambiguïtés:

- les conflits en terme d'intérêt ou de valeurs
- l'absence d'information sur la relation moyens/fins
- la turbulence de l'environnement.

Les organisations ont cependant les moyens de résoudre les ambiguïtés de façon à ce que les incertitudes externes deviennent des incertitudes internes et que le processus de contrôle puisse utiliser une des solutions de contrôle proposées ci-dessus. Un des moyens pour résoudre les ambiguïtés peut se faire par l'utilisation de **la hiérarchie**: l'autorité supérieure impose des objectifs, qui pour les subordonnés deviennent non ambigus. Un deuxième moyen consiste à **utiliser des règles** et des politiques stables. Ce sont en fait des choix arbitraires mais qui n'ont quasiment pas de caractères ambigus. Une troisième méthode est souvent utilisée lorsqu'il y a des conflits en terme d'intérêt et de valeur, c'est **la négociation**. Une quatrième méthode correspond à l'utilisation **d'experts**, notamment lorsqu'il y a un manque de connaissance dans les relations entre les moyens et les fins. Ce qui compte alors c'est la façon dont les experts sont perçus par les dirigeants de l'organisation : ils ne doivent pas forcément être perçus comme connaissant tout mais plutôt comme des individus crédibles qui peuvent lever les ambiguïtés. La cinquième méthode est le contrôle par **la crise**, c'est à dire laisser une situation de crise se développer afin que l'organisation se trouve dans une situation de stress importante. Dans de telles circonstances le stress tend à réduire le nombre de solutions alternatives perçues par les individus.

Le contrôle politique qui se trouve le plus souvent au sommet de l'organisation n'exclut pas d'autres formes de contrôles au sein de l'organisation.

La typologie des contrôles que fait Hofstede est intéressante à plusieurs égards.

1) D'abord, elle souligne que les catégories de contrôle sont plus ou moins appropriées à une situation donnée. Cela est utile dans la mesure où les systèmes de contrôle traditionnels utilisent presque toujours les mêmes schémas à savoir le contrôle de routine, le contrôle par tâtonnement et le contrôle avec experts. Les systèmes de budgétisation, par exemple, considèrent qu'il est possible d'avoir des objectifs clairs, de mesurer les résultats, de comparer les performances par rapport au budget, et de prendre des actions correctives si des dérives apparaissent. Cependant de telles suppositions se rencontrent rarement dans les organisations complexes. Bien que les objectifs d'un budget puissent exister sur le papier, il est possible de les manipuler et de les interpréter de diverses manières. Ainsi, le fait de contrôler implique le fait de communiquer avec plusieurs personnes. Dès que des individus sont intégrés au processus de contrôle, il devient difficile de comprendre l'intégralité des interventions. Les données comptables par exemple peuvent être manipulées, tout comme les mesures des entrées et sorties. Les individus peuvent agir sans aucune raison précise, ou au contraire prévoir des actions qui auront des conséquences inattendues.

2) Il souligne l'attention particulière des relations entre individus. En parlant de contrôle intuitif, de jugement, ou politique, Hofstede regarde de plus près le processus social qui entoure les systèmes de contrôle de gestion.

Chaque forme de contrôle peut s'appliquer à tout type d'activité et à tout niveau hiérarchique. Cependant on remarque que les contrôles de type 1 et 2 s'appliquent davantage à des bas niveaux hiérarchiques, alors que les contrôles de type 5 et 6 s'appliquent à des niveaux plus élevés. Les contrôles de type 3 et 4 font la liaison entre les deux

La typologie d'Hofstede inclue l'ensemble des trois formes d'Anthony, mais il est clair que la planification stratégique appartient par définition au contrôle de type 6, c'est à dire du contrôle politique. Le contrôle opérationnel correspond au contrôle de type 1. Quant au contrôle de gestion, il n'est qu'un des trois types de contrôle relatif à la hiérarchie.

La typologie d'Hofstede ne doit pas être limitée aux activités qui se déroulent dans le cadre d'une seule organisation. Elle peut être appliquée aux activités qui font intervenir plusieurs organisations (ex: "le réseau inter organisationnel"). Dans cette situation le contrôle aura tendance à être de type 5 ou 6, parce que lorsque plusieurs organisations sont impliquées,

les conflits et les objectifs flous sont presque inévitables, quant aux résultats ils sont trop complexes pour être mesurables.

2) La place des modèles cybernétiques et des modèles non-cybernétiques

2.1 Les modèles cybernétiques de contrôle de gestion

De conception assez simple, la boucle du feed-back a atteint le statut de paradigme. Près de 100 livres et articles publiés entre 1900 et 1972 sur la théorie du contrôle de gestion reflètent entièrement le paradigme cybernétique.

Le processus de contrôle de gestion dans sa forme la plus simplifiée s'apparente à un processus de contrôle technique (par exemple le contrôle de la température d'une pièce). Un modèle cybernétique de contrôle se présente de la façon suivante:

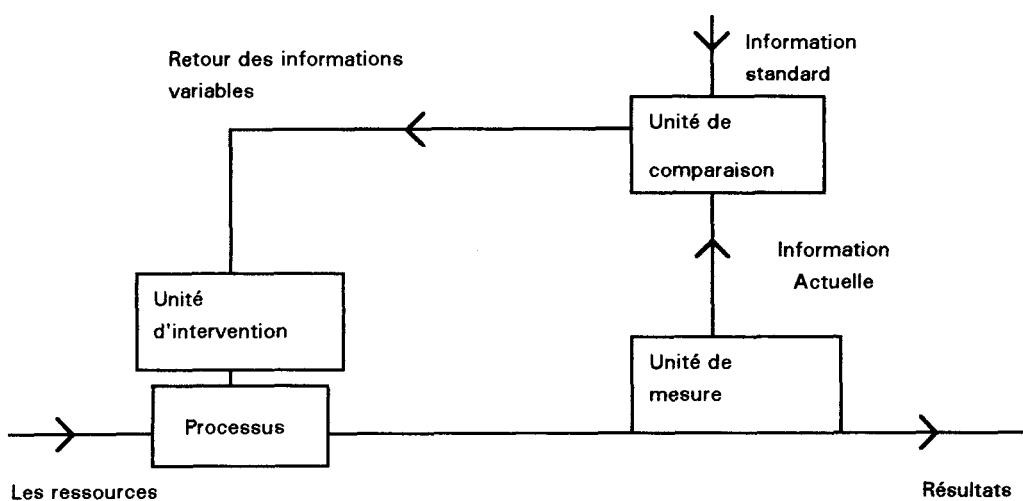


Schéma 11: le modèle cybernétique.

Tous les modèles cybernétiques doivent répondre aux caractéristiques suivantes:

- 1- Il existe un modèle standard qui correspond à l'accomplissement réel et efficace des objectifs de l'organisation.
- 2- Ce qui a été accompli peut être mesuré. Dans le schéma, l'unité de mesure inclut des données concernant les éléments de départ, ou des ratios entre les données d'entrées et les

données de sortie. Ainsi, dans le processus de production industrielle, les entrants (travail, machine, énergie...) sont comparés aux sortants.

3- Les informations issues des variations entre les éléments standards et les résultats sont réintroduites dans le processus de contrôle de manière à corriger les différences apparues.

Le modèle dominant dans les processus de contrôle est le modèle du feed-back négatif (*first order negative feed-back*). Pour mieux comprendre, il est possible de faire une analogie avec la température. Mesurer les résultats relève du même principe que prendre la température à un moment donné. Comparer les résultats aux objectifs revient à comparer la température du moment avec celle fixée quelque temps auparavant. L'intervention corrective dans le processus de feed-back négatif est analogue à l'afflux ou la réduction de chaleur dans le système du thermostat. Le modèle du thermostat peut être étendu à d'autres situations de contrôle plus complexes. Une des extensions possibles consiste à ajouter un circuit de type feedforward qui utilise des informations externes pour intervenir, cela étant ensuite suivi d'un mécanisme plus classique de feed-back. Une deuxième extension possible est l'ajout d'un circuit de feed-back supplémentaire plus important que le premier et qui contrôle les objectifs du circuit plus petit, cela pouvant aller jusqu'à remettre en cause les interventions de ce dernier.

Dans chacun des cas de figure ci-dessus, on se trouve dans le cas de modèles cybernétiques. Cependant un véritable modèle cybernétique ne peut s'appliquer que dans le cas du contrôle de routine. Il s'applique de façon marginale au contrôle de type 2 et 3. Mais il ne peut correctement s'appliquer lorsque les objectifs sont ambigus et non mesurables (type 5 et 6) ou que les effets des interventions ne sont pas connus (type 4).

Le contrôle de routine au sens strict peut être fortement formalisé, parfois même quantifié et informatisé. Cependant même ce type de contrôle comporte une dose de psychologique et implique certaines formes de communication et de motivation des individus de l'organisation. En fait, dès que des individus font partie d'un processus, les effets des interventions ne sont jamais complètement connus. Ainsi, le contrôle de routine tend à devenir un contrôle par tâtonnement lorsqu'il intègre le comportement humain.

En effet, le modèle cybernétique se complique en raison des courts-circuits psychologiques. On distingue quatre courts-circuits possibles:

- 1- Les individus changent les objectifs plutôt que le processus qui mène à l'activité.
- 2- Les individus changent le système de mesure plutôt que le processus lui-même.
- 3- Les individus ont des comportements attendus et prévisibles, mais aussi d'autres qui ne le sont pas.

4- Il arrive fréquemment que les individus se désengagent du système par l'absentéisme, la grève, ou, la démission.

Les cas 1, 2, 3 sont des courts-circuits psychologiques dans le cadre desquels le contrôle peut se transformer en pseudo-contrôle: c'est à dire que le système de contrôle montre en apparence un équilibre sans que le processus soit contrôlé. Plus le système de contrôle est formalisé, plus le risque d'obtenir un pseudo contrôle est grand, tout au moins aussi longtemps que les individus sont impliqués dans le processus et que leurs actions déterminent les résultats.

Les pseudo-contrôles peuvent être réduits en éliminant les récompenses qui lui sont liées: par exemple en liant la récompense au processus lui-même et non aux mesures qui en sont faites. Une des voies les plus valables pour éliminer le pseudo-contrôle est de faire descendre le contrôle au niveau de ceux qui interviennent dans le processus. Cela est contraire aux principes de Taylor qui sépare les fonctions de contrôle de celles d'exécution. Il remplace le contrôle externe par une sorte de self-control dans lequel les éléments cybernétiques de mesure, de comparaison aux normes, de retour d'information, et d'intervention sont dans les mains de la même personne ou du même groupe. Ce processus s'apparente davantage à l'homéostatique qu'au processus cybernétique. L'analogie que l'on peut en faire ne se fait pas avec le thermostat, mais avec la cellule biologique. Ce type de cellule est équipé de processus internes capables de maintenir un équilibre dans un environnement changeant, les conditions environnementales ne devant cependant pas devenir trop défavorables.

Selon Ashby (1956)^[6], l'origine des variations de résultats est due aux individus impliqués dans l'action, seuls ces individus possèdent les variétés de contrôle qui peuvent réguler l'action.

Selon March et Olsen (1976), le contrôle de gestion sous la forme d'un modèle cybernétique n'est qu'un cas particulier du "cycle de choix organisationnel".

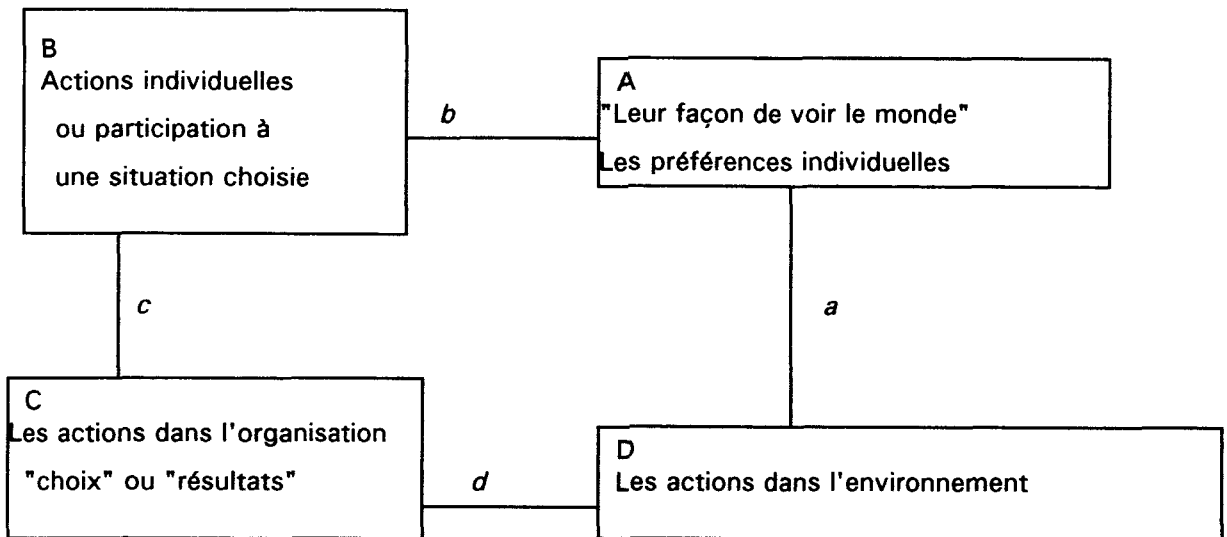


Schéma 12: Le cycle du choix organisationnel (March et Olsen, 1976, p.13)

L'objectif (ou la norme) est représenté par le cadre A. Il est contrôlé par un niveau hiérarchique élevé. La relation *a* représente le processus de mesure. La relation *b* représente le feed-back. Le cadre B représente sa réception et sa translation par l'intermédiaire des individus. La relation *c* représente l'intervention dans le processus organisationnel. La relation *d* représente la technologie du processus, et le cadre D ce que cela donne en terme de résultats.

March et Olsen utilisent leur "cycle du choix organisationnel" pour expliquer que dans de nombreux cas une ou plusieurs de ces relations sont interrompues. Si les relations sont intactes, on se trouve dans le cas de contrôle de type 1, 2, et 3. Si une ou plusieurs relations sont interrompues, on utilise un des autres types de contrôle. Cependant le modèle cybernétique est si séduisant et si utile lorsqu'il peut s'appliquer qu'il a été utilisé pour des situations qui ne lui correspondrait pas.

La section suivante s'intéresse aux alternatives non-cybernétiques pour les situations où une des relations de la figure 2 a été interrompue.

2.2 Les modèles non-cybernétiques

Pour illustrer les modèles non-cybernétiques, il est intéressant de revenir sur les contrôles de type 4, 5 et 6 de Hofstede que l'on regroupe sous l'appellation générale de contrôle politique. Ensuite Hofstede ajoute un deuxième modèle, le modèle *garbage-can*. Enfin, il explique que le choix d'un modèle cybernétique n'est pas sans conséquence

2.2.1 Le modèle dit "contrôle politique"

Tout système comporte de nombreux acteurs qui agissent à la fois subjectivement et rationnellement: ils agissent dans le sens de ce qu'ils perçoivent comme étant leur propre intérêt, l'agrégation de l'ensemble de leurs actions ne représentant pas un système rationnel. En fait, l'essence des situations non cybernétiques est politique, c'est à dire que les décisions sont basées sur la négociation et le jugement. Certains disent: " il n'y a pas de raisons objectives pour expliquer ce que nous faisons, c'est simplement notre politique". Cela veut dire que la politique est composée essentiellement d'éléments non rationnels. Leurs principales caractéristiques sont les valeurs qui peuvent varier d'une personne à une autre, et les normes qui sont divisées en groupe dans la société mais qui varient avec le temps et d'un groupe à l'autre. Dans une telle structure, il devient possible d'étudier les jeux de contrôle entre les différents acteurs. Mais il est difficile de parler de structure de contrôle. Une fois que les ressources sont allouées, il n'y a pas de feed-back automatique sur leur efficacité de leur utilisation. Le seul contrôle possible consiste à savoir si les ressources sont réellement dépensées et si les fonds n'ont pas été détournés. Au-delà de cela c'est une question de confiance en ceux qui s'occupent de mener les programmes. Les activités une fois qu'elles sont décidées auront tendance à se perpétuer d'elles-mêmes. Les actions correctives au cas où c'est inefficace et inefficent ne sont pas faites automatiquement par le système de contrôle sauf dans les cas où une étude spécifique d'évaluation a été demandée. Décider d'une telle étude est en soi un acte politique qui peut contrarier l'équilibre établi du pouvoir.

2.2.2 Le modèle *garbage-can*

Il vient de March et Olsen pour les cas où "les cycles des choix de l'organisation" ne fonctionnent pas. Chacune des relations du cycle peut en principe être interrompue. Exemple: si la relation *a* est interrompue, cela correspond à notre cas de résultats non mesurables. Les auteurs considèrent que dans de tels cas un modèle de type *garbage-can* devraient être utilisé. Ce modèle s'applique à des situations organisationnelles dans lesquelles il n'y a pas de structure hiérarchique ni même de règle acceptée par tous: c'est ce que les auteurs appellent des "anarchies organisées". Leurs objectifs peuvent être ambigus,

les résultats non mesurables, les effets des interventions non connus, et les activités non répétitives. Même ceux qui participent aux choix organisationnels peuvent ne pas être connus à l'avance. Ce type de modèle se caractérise par le fait que toutes les solutions aux problèmes sont mises pêle-mêle dans ce que les auteurs appellent "une poubelle". Il existe donc une multitude de solutions, mais les choix ne sont pas toujours fait pour résoudre les problèmes, ils peuvent aussi permettre de les esquiver. Ce processus est non rationnel aussi bien au niveau des systèmes qu'au niveau individuel, parce qu'un intérêt propre est par nature ambigu: les individus le plus souvent ne savent pas ce qu'ils veulent. Une des principales raisons qui motivent l'action des individus est la recherche d'une consistance cognitive: ils essayent d'avoir un modèle du monde qui pour eux a un sens. Pour garder cette conception du monde, ils sont capables de faire des choses non rationnelles.

Un des éléments clé aussi bien dans le modèle politique que dans le modèle "poubelle" est constitué des valeurs auxquelles se rattachent les acteurs. Les valeurs au sens large sont la préférence que l'on peut avoir pour une chose plutôt que pour une autre, ce phénomène étant relativement stable dans le temps. Dans le modèle politique, les valeurs déterminent la façon dont les acteurs perçoivent leurs propres intérêts : si on connaît leurs valeurs il est possible de prédire (plus ou moins) quels vont être leurs comportements. Dans le modèle "poubelle", les valeurs correspondent à la façon dont les acteurs se représentent le monde, ce qui permet de déterminer quel est le niveau d'affaire qui paraît cognitivement consistant. Cela signifie que si l'on veut améliorer le contrôle de niveau 5 et 6, il est important d'introduire l'étude des valeurs. Sans cela, la politique ressemble à la définition qu'en donne Stringer (1976, p.23) : *une sorte de jeu dans lequel les paris sont fait sur des numéros tirés à la loterie. Si dans ces circonstances, on veut faire de meilleurs paris, il faut étudier les valeurs. Les valeurs sont non rationnelles mais elles précèdent toujours l'utilisation de la rationalité.*

Le modèle "poubelle" s'oppose ici au modèle politique dans la mesure où il laisse une certaine place aux rituels. Les rituels sont des activités symboliques. Elles font souvent référence aux cérémonies religieuses, ou parfois sociales, cependant les rituels ne sont pas quelque chose de reconnu dans le monde du travail, des affaires ou de l'Etat. Les rituels dans le cadre du travail constituent une notion qui porte une connotation "d'inutilité et d'inefficacité". En fait les rituels dans le travail ne sont ni inutiles ni inefficaces, ils sont nécessaires et incontournables parce que l'on a tous besoins d'une consistance cognitive. Cependant, il y a de mauvais et de bons rituels, les bons rituels sont la base de la cohésion sociale et diminuent le stress; les conséquences ne sont donc pas négatives pour l'organisation. Les mauvais rituels sont en conflit avec les valeurs des membres de l'organisation et sont néfastes pour les résultats de celle-ci.

Les rituels et les valeurs sont la manifestation de la culture des groupes humains. Il est peu probable que les systèmes de contrôle organisationnel fonctionnent uniquement sur leur culture organisationnelle. Il est également peu probable que l'on puisse transférer le système de contrôle d'une industrie à un hôpital, même si c'est pour répondre aux mêmes problèmes. Il faut l'adapter à ce qui intellectuellement domine l'organisation.

Il est également très difficile d'exporter les systèmes de contrôle d'un pays à un autre. Hofstede a réalisé une étude qui porte sur la maîtrise de l'inconnu dans plus de 40 pays. La tolérance à l'incertitude est beaucoup plus forte en Inde, en Grande-Bretagne et en Suède, et beaucoup moins forte en France et en Allemagne. Plus le niveau moyen de tolérance à l'incertitude est faible plus le niveau moyen d'anxiété est élevé. Dans le cadre du contrôle politique ou du contrôle-jugement, cela conduit à l'adoption de systèmes très formalisés, à l'adoption de règles formelles, plutôt qu'à des négociations peu structurées. Ainsi, il n'existe pas de procédure de contrôle optimale et universelle pour le contrôle-politique ou le contrôle-jugement alors qu'il existe des procédures quasi universelles pour le contrôle de routine.

Dans le cadre d'un système de contrôle politique ou "poubelle", il est nécessaire de réduire considérablement le degré de précision sur la façon dont le système doit fonctionner. Cependant le modèle cybernétique demeure très attractif, même lorsque la situation ne correspond pas. Hofstede soutient cependant qu'un modèle vague qui correspond à la réalité est préférable à un modèle précis qui ne lui correspond pas, et qui risque d'entraîner un certain nombre d'erreurs.

2.2.3 Le choix d'un modèle: les erreurs de type 1 et de type 2

Si l'on résume, il existe deux catégories principales de contrôle de gestion. La première correspond aux situations de routine relativement mécaniques (type 1, 2, et 3). Pour cette catégorie de contrôle, le modèle cybernétique est approprié. Ces situations ne sont pas tellement dépendantes de la valeur des acteurs (bien que le comportement humain joue un rôle), et pour les gérer, les principes traditionnels du management (technique, économique, psychologique) s'appliquent.

La deuxième catégorie correspond aux situations non routinières, non définies et non structurées, c'est à dire de type 4, 5, et 6. Pour ces catégories, le modèle cybernétique ne s'applique pas et peut même conduire à une situation dangereuse dans la mesure où elle est de nature politique, et largement déterminée par les valeurs et les rituels. Pour ces catégories seuls des modèles vagues existent: soit le modèle politique soit le modèle garbage-can. Ainsi avant d'utiliser un modèle pour décrire ou analyser une situation de contrôle de gestion, il faut analyser avec précaution la nature de la situation afin de

déterminer quel modèle est approprié. C'est la raison pour laquelle il semble préférable de s'intéresser aux activités plutôt qu'aux organisations: différents modèles peuvent s'appliquer à différentes activités au sein d'une même organisation. Il existe en fait deux types d'erreurs que l'on peut faire.

Erreur de type 1 : rejeter une hypothèse qui est vraie, c'est à dire ne pas utiliser une approche cybernétique lorsque la situation remplit les conditions pour cela.

Erreur de type 2 : accepter une mauvaise hypothèse, c'est à dire utiliser une approche cybernétique alors que la situation ne remplit pas les conditions pour cela.

Les erreurs de type 1 sont fréquentes dans les organisations à but non lucratif et dans le secteur public parce que dans leur culture organisationnelle, l'intérêt pour les coûts et l'efficacité est quasi absent.

Hulshof (1979): Le problème de contrôle consiste à allouer des ressources pour un organisme d'aide sociale. Cela n'a été fait pour le moment que par le jugement. La culture de cet organisme est marquée par une forte résistance au fait de penser en terme d'efficacité lorsque l'on a affaire à un utilisateur/client. Cependant, il existe une incompatibilité entre:

- le nombre d'utilisateur/clients
- le temps que les professionnels doivent dépenser pour chaque utilisateur
- la disponibilité à court et long terme des ressources oblige l'organisation à mettre en place des priorités. Cela revient à un contrôle de la performance dans la mesure où les ressources disponibles sont limitées.

Lorsque les activités sont très répétitives, des données statistiques peuvent être collectées. La répétitivité du processus rend probable la classification, ainsi que son utilisation comme base pour la mesure des résultats. Dans ce cadre, le contrôle de type 3 est applicable et inclut donc le modèle cybernétique. Le principal problème consiste à surmonter la résistance traditionnelle des individus au fait de penser "efficacité", et montrer que cette façon de penser peut être bénéfique pour tous. D'une manière générale, les situations dans lesquelles les erreurs de type 1 sont possibles sont celles où les activités sont répétitives dans des organisations à but non lucratif ou non productives. Plus l'activité est routinière plus le modèle cybernétique est applicable.

Les erreurs de type 2 correspondent à l'introduction du PPBS, du MBO, et du ZBB (cf.Ch2).

2.2.4 L'importance de l'apprentissage

Paradoxalement les systèmes de contrôle cybernétiques sont des systèmes qui n'apprennent pas. Les processus de contrôle qui permettent à l'organisation d'apprendre sont les processus non-cybernétiques tel que le jugement ou le politique. Dans un environnement en

mouvement, l'adaptation et la longue vie d'une organisation dépendent largement de l'efficacité de ses processus. Le but n'est pas tant de maintenir l'activité sur ses objectifs de départ, mais plutôt de choisir des objectifs appropriés au moment approprié. Quoi qu'il en soit, plus l'organisation est complexe et vaste plus l'inertie sera grande. On a vu plus haut que les procédures de type standard empêchent les individus de réagir aux signaux du mécanisme de feed-back. Cette tendance est encore plus importante au niveau organisationnel et inter-organisationnel, et peut conduire au conservatisme dynamique: c'est à dire "se battre comme des fous pour ne rien changer".

Des écologistes ont étudié les propriétés des espèces qui survivent en cas de changements violents de l'environnement. Dans ce cas, la clé de la survie n'est pas l'équilibre mais une propriété qui a été appelée "la résilience" (les synonymes proches sont l'adaptabilité, la robustesse...). Les systèmes résiliants ont été modélisés comme des cycles de feed-back avec une boucle de second ordre superposé à la première qui périodiquement ajuste les standards du cycle de premier ordre si les changements des conditions environnementales le demande. La boucle de second ordre a des standards qui sont déterminés politiquement et selon un jugement. Les traditions, les valeurs dominantes, et les systèmes politiques des pays et des organisations restreignent implicitement les choix des dirigeants. C'est en Suède que l'on s'est aperçu que les systèmes d'information "semi-confus" déstabilisent les procédures opérationnelles standardisées. Dans de nombreux pays, il est possible de trouver des analyses de programme et d'évaluation réalisées par des agents extérieurs à l'organisation; leur résultat est un feed-back de second ordre (ou boucle de second ordre) qui concerne le haut de la hiérarchie organisationnelle.

Pour conclure sur le problème, Hofstede fait un certain nombre de remarques sur l'inévitable relation entre l'organisation et l'utilisation de modèles. Il se base pour cela sur la Hierarchie Générale des Systèmes décrite par Von Bertalanffy et Boulding [64]. Cette hiérarchie comprend neuf niveaux de complexité

- 1- le système statique
- 2- le système dynamique
- 3- le système cybernétique
- 4- le système homéostatique (telle que la cellule biologique)
- 5- la plante
- 6- l'animal
- 7- l'homme
- 8- l'organisation humaine
- 9- les systèmes transcendants.

Chaque étape ajoute une dimension de complexité par rapport à la précédente. Ainsi, on voit que l'organisation de niveau 8 a un degré de complexité considérable, alors que l'individu est au niveau 7. Selon les auteurs, c'est fondamentalement impossible pour l'esprit humain de capter ce qui se passe au niveau 8. C'est la raison pour laquelle l'homme cherchera à simplifier en utilisant des systèmes de niveaux inférieurs qu'il peut comprendre. Les premiers maîtres à penser de l'organisation se sont concentrés sur la charte d'organisation (niveau 1). Les managers scientifiques se sont davantage intéressés aux procédures (niveau 2). Le processus de contrôle cybernétique correspond au niveau 3, alors que la cellule correspond au niveau 4.

Le fait d'utiliser un système de niveau inférieur comme modèle pour une organisation revient à considérer l'individu comme un moyen. Or les individus dans une organisation sont à la fois des objectifs et des moyens. Ne traiter l'individu que comme un moyen suppose qu'il y ait consensus sur les objectifs ou que les objectifs soient imposés. Ce sont les conditions du modèle cybernétique et du modèle homéostatique. Par contre dans les systèmes politiques, il n'y a pas de consensus sur les objectifs, et les individus ne sont pas considérés uniquement comme des moyens. Ainsi, lorsque la situation implique un système politique alors il n'est pas possible d'imposer des modèles cybernétiques. C'est le cas dans de nombreuses activités liées à des organisations publiques.

En conclusion et en référence aux écrits de Wildavski, Hofstede considère qu'une alternative aux techniques comme le PPBS, le MBO, et le ZBB dans les centres de dépenses sont les évaluations de programme et d'analyse de politiques. Quelle validité peut-on donner à cette supposition? Existe-t-il une relation envisageable entre le contrôle appliqué aux centres de dépenses et l'évaluation de politiques ?

Conclusion partie II

Le contrôle de gestion est une activité transversale de l'organisation. Il tend à évoluer vers le contrôle d'organisation qui relie à la fois le contrôle des tâches et le contrôle stratégique. Le contrôle de gestion ne se limite plus au calcul d'indicateurs et à la mise en place de tableau de bord. Une telle évolution que l'on observe dans certaines entreprises dites de profit, n'est pas encore réelle dans les organisations publiques puisque le contrôle de gestion lui-même ne l'est pas. Pourtant, l'élargissement de la notion de contrôle de gestion implique la prise en compte dans le processus même du contrôle d'aspects moins normatifs, comme les valeurs auxquelles sont attachés les individus, le rôle de la négociation, les jeux de pouvoir au sein de la hiérarchie. Ainsi, le modèle cybernétique sur lequel est toujours basé une majorité de contrôles apparaît de moins en moins opératoire. Cela est plus vrai encore dans les organisations publiques où peu d'activités sont quantifiables et où les objectifs sont souvent flous. Dans ce cadre, l'évolution du contrôle de gestion va-t-elle vers le développement d'évaluation et vers l'analyse de politique comme le laisse supposer Hofstede ? La partie III par le biais de la problématique pose le problème et tente d'y répondre à l'aide d'études de cas.

