

50374
1994
228-2

Jan 20 1994

41

TOME 2



SOMMAIRE

TOME 1

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

<i>Conclusion générale</i>	Page 234
---	----------

<i>Bibliographie</i>	Page 238
-----------------------------------	----------

<i>Sommaire détaillé</i>	Page 245
---------------------------------------	----------

Tome 3: Annexes

PARTIE III

LA NATURE DES RELATIONS ENTRE

L'EVALUATION ET LE CONTRÔLE DE GESTION

DANS LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

<p style="text-align: center;">CHAPITRE 1: LES PROBLEMES LIES A LA RELATION ET LES HYPOTHESES QU'ILS SOUS-TENDENT</p>
--

I / INTERET DE LA RECHERCHE

1. Mise en parallèle

Le sujet et le problème à traiter se situent dans deux sphères: celle du contrôle de gestion et celle de l'évaluation. Le contrôle de gestion et l'évaluation ne relèvent pas de la même approche, essentiellement en raison des disciplines auxquelles ils sont rattachés. L'évaluation des politiques publiques a, par le passé, largement utilisé les analyses et les calculs économiques, ainsi que l'analyse des politiques. Le contrôle de gestion est, quant à lui, lié aux sciences de gestion. Il est issu des techniques de management des entreprises industrielles, et son application tend, depuis quelques années, à être étendue aux entreprises de services et aux organisations publiques [95].

Les deux notions ont déjà fait l'objet de comparaisons à la fois de la part des analystes politico-économiques et de la part des gestionnaires. Pour les premiers, le sujet a été abordé dans le rapport Deleau (1986) dans le but de montrer la différence entre les deux. Ce rapport, réalisé dans le cadre du Commissariat Général au Plan, avait pour objectif d'engager une réflexion sur les instruments utiles à l'évaluation et notamment à l'évaluation *expost*, c'est à dire lors des phases d'exécution et de mesure. Afin de clarifier des notions qu'il considère proches de l'évaluation, ce rapport met en parallèle un certain nombre de notions telles que l'aide à la décision, le contrôle de gestion, et le contrôle administratif. Ainsi la situation entre l'évaluation et le contrôle de gestion est décrite de la façon suivante :

Tableau 1 (Deleau, 1986).

	Le contrôle de gestion	l'évaluation des politiques publiques
Objet d'analyse	organisation	politique
Situation temporelle	<i>extempore et ex post</i>	<i>ex post</i>
Finalité	Normative (conformité)	positive (contrat)
Etude de l'organisation	Gestion des moyens	Si nécessaire
Etude des effets externes	non	oui
Causalité	non	oui
Sources d'information	Internes, souvent répétitives	Internes et externes souvent spécifiques
Plan de recherche	Pas de groupe-temoin	Comparaison groupe-temoin groupe-cible
Techniques utilisées	Tableau de bord, indicateurs	Interprétation qualitative d'enquêtes statistiques.
Retour sur l'action	oui en principe (pilotage)	non intégré
Mise en oeuvre déontologique	Unité spécifique mais en général interne à l'organisation	Séparation contrôleur/contrôlé Reproductibilité pour d'autres

Le but de ce parallèle était de montrer que l'évaluation était une pratique différente du contrôle de gestion.

Pour les gestionnaires, le problème a été abordé par Patrick Gibert et Marianne Andrault [46]. Ils considèrent la relation évaluation/contrôle de gestion comme un problème particulier du management public. Ils font la distinction suivante: le contrôle de gestion se situe dans une *approche organisationnelle* du management public, alors que l'évaluation se situe dans une *approche analyse de politiques* du management public, c'est à dire en phase terminale de la politique, après son élaboration et sa mise en oeuvre. Leur article s'attache à faire un parallèle systématique entre les deux notions aussi bien sur les objets d'études, que sur les paradigmes, les méthodes, et l'information qui sont utilisés (Cf. tableau 2)

Tableau 2 (Gibert, 1984).

		CONTROLE DE GESTION	EVALUATION DE POLITIQUES
OBJET D'ETUDE	STADE DU PROCESSUS DE PRODUCTION	(Fonction de production1) Analyse des résultats, réalisations. performances	(Fonction de production2) Analyse du résultat final, de l'impact sur l'environnement
	APPREHENSION DE LA FINALITE DE L'ACTION	Spécification a priori de façon explicite	Classification ex post des intentions
	APPREHENSION DE LA RATIONALITE DE L'ORGANISATION PUBLIQUE	Rationalité a priori	Rationalité a posteriori
PARADIGMES	RATIONALITE DE L'APPROCHE	Rationalité économique	Rationalité politique et sociale
	APPREHENSION DE LA REALITE ORGANISATIONNELLE	Conception mécaniste de la réalité	Conception plus interactionniste
	PERCEPTION DU ROLE DES ACTEURS	Acteurs de la gestion de l'organisation	Stratégie des intervenants au cours du processus
	INTERET DE L'ANALYSE	Rétroaction (Effet court terme)	Effet d'apprentissage (Effet long terme)
METHODES	PERIODICITE DE L'ANALYSE	Investigation à caractère systématique	Investigation à caractère ponctuel
	MODE D'APPREHENSION DES VARIABLES	Observation d'un état à un moment donné	Observation d'une variation d'un différentiel
	PRISE EN COMPTE DU PROCESSUS DE REALISATION	Approche comparative	Approche évolutive, dynamique
	POSITION DE L'OBSERVATEUR EXPERT	Dans l'organisation	En dehors de l'organisation
INFORMATION	SOURCES D'INFORMATION	Internes	Externes
	NATURE DE L'INFORMATION	Quantitative	Qualitative
	MODE D'EXPLOITATION DE L'INFORMATION	Tableau de bord	Journal de voyage

Même si ce parallèle fait apparaître d'importantes différences, les auteurs insistent sur le fait qu'il existerait entre les deux notions des similitudes "idéales ou réelles" dans leur fonctionnement.

2. Difficultés de la comparaison

Que ce soit pour les différencier ou pour relever leurs similitudes, le problème chez Deleau comme chez Gibert est toujours posé en terme de comparabilité. Or la comparaison n'est possible que si l'on prend une seule définition pour chacun des concepts.

la partie 1 précise la diversité des finalités de l'évaluation ainsi que la diversité des conceptions auxquelles elle se rattache. La partie 2 montre l'élargissement de la notion de contrôle de gestion à la notion de contrôle d'organisation. Les écrits de Hofstede décrivent six formes de contrôles répartis en deux catégories: les contrôles de type cybernétique pour les activités les plus "cadrées" et les plus quantifiables, et les contrôles non cybernétiques pour les activités plus difficiles à cerner en terme d'objectifs, d'acteurs et de résultats. Ce qui justifie l'utilisation d'un type de contrôle plutôt qu'un autre ce sont les caractéristiques de l'activité sur lequel il doit s'appliquer.

La diversité des contrôles de gestion et des évaluations permet de dire que les tableaux de Deleau et de Gibert sont quelque peu réducteurs et qu'ils ne revêtent qu'une partie des caractéristiques des deux notions, ce qui rend la comparaison périlleuse. Par contre, il est plus intéressant de ne plus raisonner en termes de comparaison mais en termes de liaison. Le problème se déplace de l'aspect comparatif à l'aspect relationnel.

Plutôt que d'essayer de savoir s'il est préférable de *contrôler la gestion ou d'évaluer les politiques*, il faut se demander s'il existe un lien entre les deux notions. Cette question est centrale pour ceux, notamment dans les collectivités territoriales, qui se demandent dans quel sens il faut agir.

En effet, le fait de comparer l'évaluation et le contrôle de gestion dans un contexte régional ou local change les données du problème. D'abord, l'évaluation telle qu'elle se présente aujourd'hui en France, est conçue pour des politiques nationales et son application régionale et locale reste encore peu développée. Parallèlement, la décentralisation a donné une importance plus grande aux collectivités territoriales. Celles-ci qu'elles soient grandes ou petites ont des tailles relativement comparable à celles des entreprises. Le contrôle de gestion quant à lui est une notion issue des entreprises privées de type industriel et son application à des organismes publics demeure encore marginale.

II/ PROBLEMATIQUE

Le problème est de savoir s'il existe des relations, entre l'action de contrôler la gestion et celle d'évaluer les politiques publiques : est-ce qu'elles sont liées l'une à l'autre ? Est-ce qu'elles se servent l'une de l'autre ? Est-ce qu'elles sont utiles l'une à l'autre ? Voici quelques unes des questions qui sont au centre du problème et qui devraient permettre de mieux le cerner. Gibert prend position en considérant que le contrôle de gestion englobe l'évaluation. Ne faudrait-il pas cependant aborder la relation d'une manière plus large que ne le fait Gibert ? Peut-on réellement considérer que le contrôle de gestion englobe l'évaluation ? Cela nous amène à poser une partie du problème en extrapolant la position de Gibert, et en se demandant si l'évaluation des politiques publiques est dissociable ou indissociable du contrôle de gestion. Le champ d'application étant les collectivités territoriales, le problème peut être formulé de façon suivante.

L'évaluation des politiques publiques, mises en place en totalité ou en partie par les collectivités territoriales, est-elle une action qui peut ou ne peut pas être dissociée du contrôle de gestion de ces mêmes collectivités ?

De façon schématique, le problème implique deux situations: l'évaluation et le contrôle de gestion ne sont pas en relation, ou l'évaluation et le contrôle de gestion sont en relation.

1. L'absence de relation

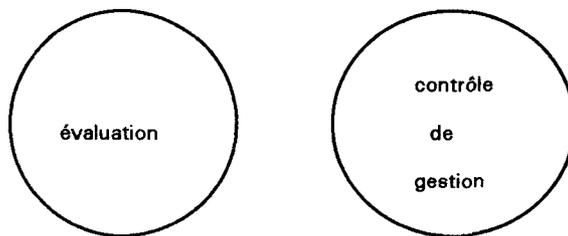


Schéma 1

L'évaluation et le contrôle de gestion sont deux notions qui sans forcément s'opposer n'ont par le même rôle et n'ont donc pas de relations.

Cette situation n'a pas été abordée dans la littérature du contrôle de gestion. Cela peut s'expliquer par le fait que le contrôle de gestion est encore assez peu développé dans le secteur public en général et dans les collectivités territoriales en particulier. Par contre le problème a été soulevé dans un certain nombre d'écrits consacrés à l'évaluation des politiques publiques, notamment avec le développement de l'évaluation au sein de l'Etat français.

Les rapports Viveret et le rapport Deleau prennent leurs distances avec la notion de contrôle de gestion. Dans le rapport Deleau, un tableau (Cf. Tableau 1) a été élaboré pour mettre en évidence les différences entre les deux notions et pour montrer qu'il était important pour l'évaluation qu'elle se démarque de la notion de contrôle de gestion.

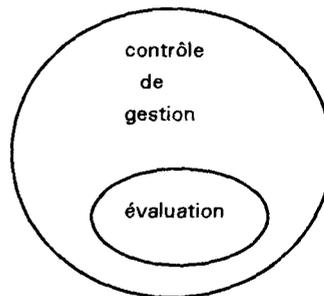
Dans le rapport Viveret, le principe est similaire. On peut lire : "L'évaluation doit être distinguée[...] des contrôles sous toutes ses formes : du contrôle de conformité [...], du contrôle de gestion et de l'audit d'optimisation qui pour un organisme public ou une politique donnée apprécie en particulier les rapports dépenses-rendements, coût-efficacité [...]. Les différences entre ces deux techniques et l'évaluation tiennent à plusieurs raisons dont la plus importante est que l'évaluation repose sur un jugement de valeur généralement global [...]."

L'intérêt des rapports Deleau et Viveret est qu'ils donnent une vision assez large de ce que sont aujourd'hui les principes de l'évaluation en France. Cependant, l'un comme l'autre ont une conception assez limitée du contrôle de gestion, c'est à dire d'un contrôle rétrospectif à dominante financière qui se rapproche davantage de ce que Bouquin appelle le contrôle budgétaire. Or le contrôle de gestion a d'autres fonctions notamment des fonctions d'animation et d'apprentissage. De plus, leur analyse ne se situant pas dans le contexte du management public, le contrôle de gestion reste pour eux une fonction secondaire fortement liée à l'entreprise privée.

Enfin, leurs propositions sont conçues pour le niveau national et leurs raisonnements n'intègrent pas la dimension locale et les organismes qui interviennent à ce niveau. D'ailleurs il n'est jamais fait mention de la place ou du rôle de l'organisation dans la mise en place de l'action ou de la politique publique.

2. Existence de relations

2.1 Le contrôle de gestion englobe l'évaluation (Cas 1)



Cette question correspond à une vision "contrôle de gestion" de la situation. Elle est directement issue de l'hypothèse que fait Gibert dans son article de 1984, qui était : *"le contrôle de gestion au sens plein du terme englobe bien l'évaluation"*. Pour faire cette affirmation, Gibert semble considérer le contrôle de gestion au sens large. Ainsi, l'évaluation relevant d'une rationalité a posteriori arrive en phase final du contrôle. Cette conception est également celle d'Henri Bouquin lorsqu'il décrit les six phases du contrôle d'organisation et que l'évaluation est la dernière phase (Cf. Partie 2).

Ce schéma a des limites:

- a- Cette situation suppose que la collectivité ait un système de contrôle de gestion. Or même si ce genre d'outil issu du secteur privé tend à se développer dans le secteur public (cf. Bartoli), son utilisation y est encore très réduite, et n'est pas sans poser de problèmes (réticence de la part de certains fonctionnaires face aux techniques de management).
- b- Il est conçu pour une seule organisation, or les collectivités sont rarement seules à mettre en place leurs actions (ex: Opération ODACE¹⁰).
- c- Enfin, l'évaluation n'apparaît que dans sa phase ex post, ce qui est trop restrictif.

¹⁰Opération de Détection et d'Accompagnement de Créateurs d'Entreprises qui regroupe sur un territoire donné le Conseil Régional, les Chambres de Commerce, le Conseil Général, les ANPE...

2.2 L'évaluation englobe le contrôle de gestion (Cas 2)

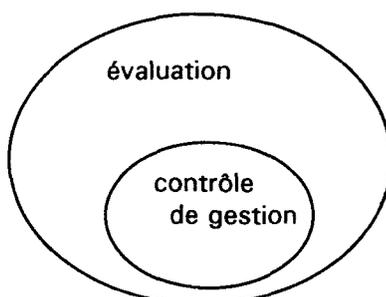


Schéma 3

L'angle d'approche étant l'évaluation, nous sommes dans la situation inverse de la relation 1. Cette relation n'a pas été abordée, mais par construction, il est possible de la faire exister de deux façons: en raisonnant soit en termes de finalité, soit en termes de performance.

1- Raisonnement en termes de finalité

Comme le disent Gibert et Nioche, le contrôle de gestion a plutôt une finalité interne, alors que l'évaluation a plutôt une finalité externe. L'élément clé qui permet de faire cette distinction est la référence aux destinataires. Les destinataires du contrôle de gestion sont internes à l'organisation, alors que les destinataires de l'évaluation sont internes s'il y a un effet d'apprentissage, et externes si elle concerne les élus et les citoyens.

2- Raisonnement en terme de performance

John Mayne [76] dans son groupe de travail sur l'évaluation de programmes et de politiques donne de la performance et de son suivi les définitions suivantes:

"Un programme (ou un service public) performant est un programme qui fournit selon un schéma coût-efficience le meilleur possible, les résultats et les bénéfices attendus mais sans causer d'effets inattendus. Quant au suivi de la performance, c'est un système de management qui mesure des aspects de la performance soit sur une base relativement continue, comme c'est le cas pour la plupart des systèmes de performance, soit sur une base plus périodique comme c'est le cas pour les évaluations de programmes."

Le contrôle de gestion étant lié à l'organisation, il est donc davantage préoccupé de ses performances internes, alors que l'évaluation étant liée aux politiques et actions, est davantage préoccupée de ses performances externes.

La problématique et les trois schémas ci dessus se sont intéressés aux relations évaluation - contrôle de gestion à partir d'un questionnement vu soit sous l'angle du contrôle de gestion (relation 1), soit sous l'angle de l'évaluation (relation 2). Quels que soient les cas de figure décrits, la liaison évaluation - contrôle de gestion n'est pas abordée comme un problème en soit. Ils sont tour à tour un élément secondaire de la situation décrite. De plus on en reste à des positions, à des logiques d'auteurs différentes qui risquent de confiner le débat au niveau des définitions. Or pour le moment le problème n'a pas été tranché, il n'y a pas de consensus sur la définition du contrôle de gestion, et il y en a moins encore sur celle de l'évaluation.

Pour sortir du débat sur les définitions, et tenter de comprendre la relation ou l'absence de relation entre l'évaluation et le contrôle de gestion, il faut faire les hypothèses suivantes:

- premièrement, en revenant à l'organisation,
- deuxièmement, en "creusant" la notion de relation afin de mettre en évidence l'effet d'entraînement ou non de l'évaluation sur le contrôle de gestion.

III/ HYPOTHESES

L'ensemble constitutif des hypothèses est composé d'une pré-évaluation liée à l'organisation, de deux hypothèses liées à la forme de l'évaluation et du contrôle, et d'une série de sous-hypothèses qui s'appuient sur les circonstances et les caractéristiques de mise en oeuvre des politiques.

1) L'organisation, centre de la relation

- En considérant que la politique publique soit une forme d'organisation ayant des particularités temporelles, spatiales, et institutionnelles,
 - en considérant que les destinataires du contrôle de gestion et de l'évaluation se situent soit en interne de l'organisation pour le contrôle soit en interne et en externe pour l'évaluation,
 - en considérant que la recherche de la performance est soit interne à l'organisation (contrôle) soit externe (évaluation),
- il convient de poser une pré-hypothèse:

□ *L'organisation est l'objet central des deux dispositifs. L'articulation entre contrôle de gestion et évaluation se fait donc en référence à l'organisation et au positionnement interne ou externe que l'un et l'autre ont vis à vis d'elle. Cela implique une série de questions: est-ce que les actions des pouvoirs publics et les résultats qui y sont liés*

peuvent être isolés de la et des organisations qui les mettent en place? Est-il possible de faire abstraction de la collectivité et de ses processus de fonctionnement lorsque l'on cherche à mesurer les effets d'une action ?

2) Effet d'entraînement ou absence d'effet d'entraînement

Ainsi en se basant sur un point d'articulation (l'organisation), et en admettant une part de différence (interne/externe à l'organisation), on sort du problème des définitions

En admettant cette différence, et pour "creuser" la nature de la relation, il serait intéressant de cerner l'effet d'entraînement de l'un vis à vis de l'autre.

Trois cas de figure sont possibles:

1- Est-ce que l'évaluation externe peut avoir un effet d'entraînement et être le moteur d'un processus interne de contrôle de gestion ?

2- Est-ce que l'évaluation externe n'a aucun effet sur le processus de contrôle interne?

3- Est-ce que l'évaluation externe est un moteur à la mise en place d'un contrôle interne, mais dont les effets d'entraînement sont pervers ? En effet, selon un principe du contrôle de gestion, toute personne ou organisation contrôlée va déployer une énergie par rapport à ce qui est contrôlé, le problème est de savoir dans quel sens l'énergie sera dépensée. Ex: mettre en place des critères d'évaluation, répondre de façon positive à ces critères, même si les critères ne sont pas pertinents.

Il faut désormais comprendre les circonstances dans lesquelles il y a ou il n'y a pas d'effet d'entraînement. Les trois cas de figure sont possibles, c'est à dire qu'il peut y avoir un effet d'entraînement, pas d'effet d'entraînement, un effet pervers d'entraînement. Ces cas de figure dépendent:

- soit de la forme de contrôle ou d'évaluation utilisée,

- soit du terrain, de l'objet sur lesquels interviennent évaluation et contrôle de gestion.

Les hypothèses se posent en deux temps. Dans un premier temps, on s'appuie sur les parties théoriques concernant l'évaluation et le contrôle de gestion en considérant que la forme d'évaluation choisie (ou de contrôle de gestion) a un effet d'entraînement sur l'instauration d'un contrôle de gestion (ou d'une évaluation). Dans un deuxième temps, on précise ce qui explique l'utilisation de telle forme d'évaluation ou de contrôle plutôt que telle autre en s'appuyant sur les caractéristiques des politiques publiques. Ainsi, fort des premières hypothèses, on formulera une série de sous-hypothèses selon le schéma suivant:

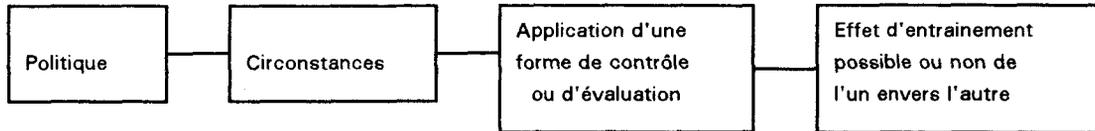


Schéma 4

A une politique correspond des circonstances d'élaboration et de mise en oeuvre pour lesquelles il est possible d'appliquer telle ou telle forme d'évaluation ou de contrôle de gestion, cette forme d'évaluation pouvant avoir ou non un effet d'entraînement sur le contrôle de gestion.

2.1 Les hypothèses s'appuyant sur la forme de contrôle ou d'évaluation utilisée

□ *Hypothèse 1: L'objectif que l'on donne à l'évaluation, et donc la forme qu'elle prend, n'a pas d'effet d'entraînement sur l'instauration d'un contrôle de gestion. C'est le cas pour l'évaluation d'impact, l'évaluation d'efficacité ou encore pour l'évaluation ex post. En effet, ces évaluations sont externes à l'organisation et ne sont pas partie prenante des phases de finalisation et de pilotage propres au contrôle de gestion.*

□ *Hypothèse 2- L'objectif que l'on donne à l'évaluation, et donc la forme prend a un effet d'entraînement sur l'instauration d'un contrôle de gestion. Deux cas de figure sont possibles:*

1- L'évaluation d'économie ou d'efficience, l'évaluation technico-économique, comme l'évaluation concomitante sont liées aux phases de finalisation et de pilotage, et sont en partie internes à l'organisation. Elles sont susceptibles d'entraîner un contrôle de gestion de type cybernétique.

2- L'évaluation pluraliste de par l'importance des phases de négociation peut avoir un effet d'entraînement sur la mise en place d'un contrôle de gestion non-cybernétique du type contrôle-jugement ou contrôle politique.

2.2. Les sous-hypothèses s'appuyant sur les circonstances et les caractéristiques de mise en oeuvre de la politique

L'analyse de politique en fonction de leur spécificité et de leur complexité, en fonction des logiques et les exigences d'acteurs permet de dresser des typologies. La modélisation des

situations à gérer est un moyen pour comprendre dans quelle mesure l'articulation processus d'évaluation / processus de contrôle de gestion est liée aux spécificités de ces politiques.

1- Typologie des politiques en fonction des circonstances dans lesquelles elles sont élaborées. Elle correspond à la typologie de Gibert dans laquelle on trouve trois types de politique: politique dite de crise, à la mode, ou "à froid".

□ Sous-hypothèses a: les politiques dites de crise

Les politiques étant élaborées et mises en place dans l'urgence, et pour répondre à un problème pressant, il n'est pas possible d'envisager un contrôle des coûts. On ne dispose pas d'assez de temps pour mettre en place un contrôle de gestion. L'évaluation de la pertinence n'est pas non plus quelque chose de réalisable. L'évaluation de l'efficacité (objectif/résultat) a posteriori est par contre envisageable. L'évaluation a posteriori est possible mais le contrôle de gestion est absent car on ne dispose pas d'assez de temps pour finaliser et piloter l'action. Il n'y a aucun effet d'entraînement de l'évaluation sur le contrôle de gestion.

□ Sous-hypothèses b: les politiques répondant à un phénomène de mode

Même s'il faut également aller vite, il est envisageable de mettre en place un contrôle de gestion, notamment un contrôle des coûts. Ce qui semble particulièrement intéressant dans ce cas c'est l'évaluation de l'impact et de la pertinence de l'action entreprise, évaluation réalisée a posteriori.

L'action étant ponctuelle, il est probable qu'il n'y ait aucun effet d'apprentissage de recherche.

L'évaluation et le contrôle de gestion peuvent être entrepris de façon distincte sans avoir d'effet d'entraînement de l'un vis à vis de l'autre.

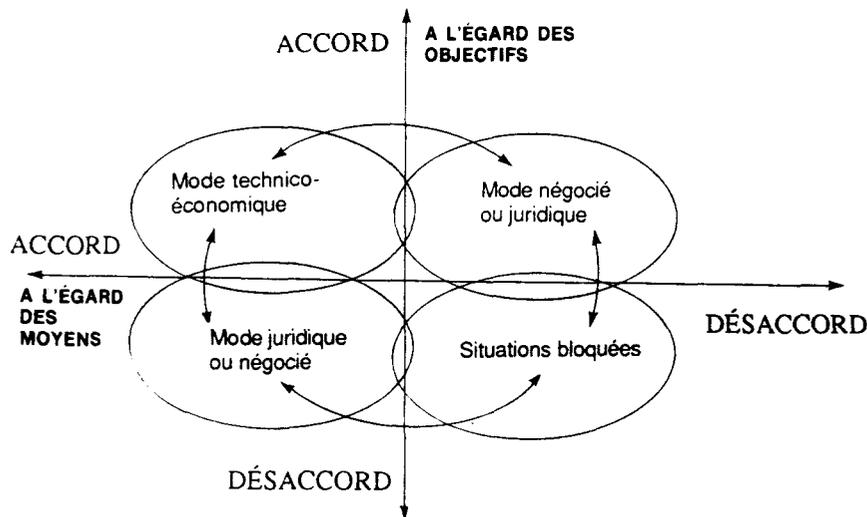
□ Sous-hypothèses c: les politiques dites "à froid"

Le temps devrait permettre la conception et la mise en place à la fois du contrôle de gestion et de l'évaluation. La situation, de part l'importance de la phase qui précède sa mise en place, semble pouvoir accepter un processus de contrôle et d'évaluation assez complet.

Le fait que ces politiques soient parfois contestées favorise la mise en place de la phase d'évaluation.

Le contrôle de gestion et l'évaluation peuvent avoir un effet d'entraînement de l'un vis à vis de l'autre notamment parce que l'on dispose de temps pour réaliser la finalisation, le pilotage et la post-évaluation.

2- Typologie des politiques en fonction des situation à gérer. Elle correspond à la typologie de Thompson et Tuden [109] tiré de Cronbach.



Le mode de gestion en fonction de la situation

En combinant les deux éléments que sont les accords ou les désaccords sur les objectifs, et les accords ou les désaccords sur les moyens à mettre en oeuvre, on obtient quatre situations qu'il sera possible de gérer selon des modalités d'actions différentes.

□ Sous-hypothèse d: Lorsqu'il y a accord sur les objectifs et sur les moyens, c'est le mode technico-économique de gestion qui est le plus souvent utilisé.

Le mode technico-économique et l'évaluation (ou le contrôle) qui s'y rattache s'appliquent à des politiques routinières et formalisées. Ce mode de gestion n'est pas adapté pour trouver une solution à un problème social nouveau, ou pour améliorer le mode de fonctionnement et d'organisation des organismes qui mettent en place ce genre d'action (faible effet d'apprentissage).

L'évaluation de type technico-économique peut avoir un effet d'entraînement sur la mise en place d'un contrôle de type cybernétique. L'évaluation et le contrôle sont alors essentiellement tournés vers les aspects d'économie et d'efficacité.

□ Sous-hypothèse e: Lorsqu'il y a désaccord sur les objectifs et accord sur les moyens, c'est le modèle juridique de résolution des problèmes qui est le plus souvent utilisé.

L'évaluation bureaucratique n'a pas pour finalité l'amélioration de la pertinence ou de l'efficacité des modalités d'action par rapport aux objectifs poursuivis, elle se réfère exclusivement aux règles formelles existantes. L'évaluation bureaucratique ne se confond

pas avec le processus d'action. L'évaluation bureaucratique est une sorte de sanction extérieure au déroulement des opérations. L'évaluation bureaucratique ne permet pas d'avoir une connaissance réelle du processus dans la mesure où elle exclut la prise en compte des effets sociaux. L'évaluation bureaucratique ne permet pas une adaptation de l'action à la complexité sociale.

Bien qu'extérieur à l'organisation, l'évaluation bureaucratique peut entraîner, pour conforter sa position en interne, un contrôle de gestion. Dans ce cas, il est probable que ce soit un contrôle de conformité à des normes préétablies qui ne garantissent aucun effet d'apprentissage et qui peuvent même avoir un effet d'entraînement pervers (tout faire pour répondre à des critères sans savoir s'ils sont pertinents et sans effet d'apprentissage).

□ Sous-hypothèse f: Lorsqu'il y a accord sur les objectifs mais désaccord sur les moyens, c'est le mode négocié qui est le plus souvent utilisé. En fait, seule la recherche d'un compromis permet de pallier à l'absence d'accord sur les moyens. C'est dans ce contexte de changements socio-politiques que le mode négocié semble le plus pertinent.

- la formulation d'une politique est complexe et ambiguë. La formulation des objectifs ne précède pas toujours la mise en oeuvre d'une politique mais émerge souvent au cours de l'action.

- Les programmes innovants entraînent souvent avec eux des conflits entre individus, organisations ou groupes dont les intérêts sont contradictoires.

- 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).

Ce modèle accorde une place privilégiée à la nature des interactions au sein d'une même organisation et entre les organisations. L'organisation a donc une place privilégiée au sein du mode négocié.

L'évaluation, dans le cadre du mode négocié, ne correspond pas à la comparaison entre les résultats finaux et les déclarations initiales. L'action sera jugée de façon positive ou négative par l'une ou l'autre partie en fonction de ses intérêts propres dans le déroulement de l'action. Le mode négocié est mieux adapté que les autres pour 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-organisation, et que toute politique est le reflet d'un compromis temporaire.

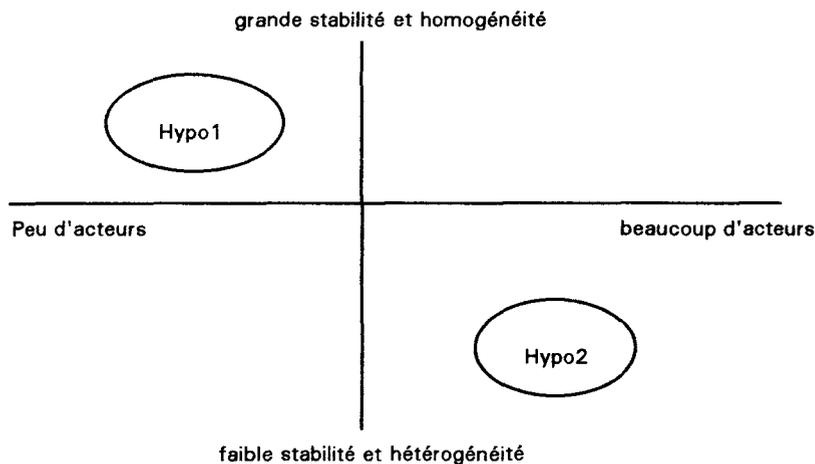
A ce mode négocié correspond l'évaluation pluraliste décrite par Monnier. Il peut exister un effet d'entraînement dans la mise en place d'un contrôle de gestion non cybernétique.

□ Sous-hypothèse g: Lorsqu'il n'y a d'accord ni sur les objectifs, ni sur les moyens, dans ce cas la situation est sans issue; l'ajustement mutuel des protagonistes ne peut se faire. Cependant, cette situation peut n'être que momentanée (cf. les flèches du schéma). Le contrôle de gestion et l'évaluation ne sont pas envisageables.

3- Typologie selon le nombre d'acteurs et selon le degré de stabilité de la situation (Typologie de Duncan)

Stabilité: C'est à dire la stabilité de la situation et notamment des acteurs (Ex toujours les mêmes acteurs qui interviennent).

Homogénéité: C'est à dire que les acteurs sont liés les uns aux autres par un certain nombre d'éléments communs (ex: que des acteurs économiques)



□ Sous-hypothèse h: Moins il y a d'acteurs, plus ils sont homogènes, et plus la situation est stable, plus il sera possible de finaliser et piloter l'action et donc de mettre en place un contrôle de gestion et une évaluation.

Sous-hypothèse i: Plus il y a d'acteurs, plus il y a de logiques en présence et moins la situation est stable, moins la finalisation sera réalisable et donc plus le contrôle

d'organisation sera difficile à mettre en place. L'évaluation et le contrôle de gestion sont fortement complémentaires. Ils sont basés sur la négociation et/ou la lutte de pouvoir. L'effet d'entraînement de l'un vis à vis de l'autre est envisageable.

4- Typologie selon le degré d'initiative ou d'autonomie de l'organisation dans l'élaboration et la mise en place de la politique

Sous-hypothèse j: Les politiques innovantes: ce sont les politiques qui sont conçues et élaborées par l'organisation elle-même. Lorsque la politique est innovante, l'organisation est l'initiatrice quasi complète ce qui l'amène à maîtriser les phases de finalisation et de pilotage, de même probablement que l'évaluation. L'évaluation pouvant être à la fois externe et interne, il est envisageable qu'elle ait un effet positif sur la mise en place d'un contrôle de gestion.

□ Sous-hypothèse k: Les politiques qui sont de l'initiative de l'organisation mais qui ne sont pas innovantes. Cela consiste souvent à suivre ce qui se fait ailleurs et qu'il est de bon ton de faire. Lorsque l'organisation n'est pas l'initiatrice complète, alors les phases d'élaboration et de pilotage risquent d'être défailtantes. Cela rend souvent le contrôle de gestion inapplicable. L'évaluation externe sera envisageable mais sans aucun effet d'apprentissage pour l'organisation.

<p style="text-align: center;">CHAPITRE 2: APPROCHE DE LA REALITE: ETUDE DE QUATRE CAS DANS LA REGION NORD-PAS DE CALAIS</p>

CHOIX METHODOLOGIQUES

La méthodologie choisie pour tenter d'apporter des éléments de réponses aux questions posées et aux hypothèses qu'elles sous-tendent s'est portée naturellement sur l'étude de cas. Naturellement parce que le champ d'investigation et en particulier l'évaluation des politiques publiques locales est une activité presque neuve aussi bien du point de vue théorique que pratique. A cet égard, on peut rappeler deux choses. Premièrement l'évaluation des politiques publiques s'est développée au sein de l'Etat français. Elle s'est développée à partir de la fin des années 80 suite à l'échec de méthodes de type calcul économique comme la RCB. Elle est issue de champs de recherche comme les sciences économiques, les sciences politiques et la sociologie. Deuxièmement, la loi de décentralisation a donné de nouvelles prérogatives aux collectivités territoriales qui désormais ont des champs de compétences élargies. Leur taille, comparable à celle d'entreprises, les incitent à se gérer différemment. Comme toute technique nouvelle, l'évaluation commence à intégrer la sphère des collectivités territoriales. Cependant, les exemples sont peu nombreux, récents, et souvent peu exploitables.

Si le contrôle de gestion n'est pas un concept nouveau, il reste assez peu pratiqué dans les collectivités territoriales. D'autre part, il a évolué d'un contrôle de type budgétaire à un contrôle d'organisation. Pourtant il pose toujours des problèmes pour le contrôle de certaines activités de service notamment.

Evaluation et collectivités territoriales d'une part, contrôle de gestion dans le cadre du management public d'autre part, positionnent les recherches dans des champs d'investigation relativement nouveaux, parfois flous et souvent en évolution. L'étude de cas apparaît dès lors comme la meilleure méthode pour "débroussailler" et tenter d'y voir plus clair sur des concepts et des pratiques nouvelles.

La problématique a comme point de départ le thème de l'évaluation. Pourtant, l'analyse des cas se fera également sous l'angle du contrôle de gestion. L'hypothèse étant que cet angle d'approche est aussi important que celui de l'évaluation pour cerner le problème. Il s'agissait de trouver des collectivités territoriales dans le Nord - Pas de Calais qui déclaraient avoir procédé à une évaluation ou avoir mis en place un contrôle de gestion.

L'objectif a donc été d'analyser puis d'utiliser quatre exemples. Les premiers contacts furent pris auprès du Conseil Régional, puis des Conseils généraux, et enfin de plusieurs mairies. Le premier état des lieux a montré deux choses: les évaluations émanent davantage du Conseil Régional et le contrôle de gestion émane lui essentiellement des communes.

Parmi les études de cas portant sur l'évaluation, on trouvait alors:

- 1- L'audit d'évaluation de l'action économique du Conseil Régional réalisé en 1988-1989 par le bureau d'étude SEMA-METRA.
- 2- L'évaluation du contrat de plan particulier "Maîtrise de l'énergie", réalisé par 4 bureaux d'études en 1989.
- 3- L'évaluation de l'aide à l'aménagement des zones d'activités par le Conseil Général du Nord en 1989.
- 4- L'évaluation des mesures d'aide aux PMI par la Préfecture de Région en 1991.
- 5- L'évaluation du FEDER par le Conseil Régional en 1991.

Le premier exemple n'a pas été retenu parce qu'il s'agissait clairement d'un audit même si les ambiguïtés du titre laissaient présager une évaluation. Le troisième exemple n'a pas été retenu dans la mesure où il s'agissait d'un mémoire de maîtrise d'une étudiante. Le quatrième exemple n'a pas été retenu puisqu'il s'agissait d'une réalisation de l'Etat, alors que l'axe de réflexion et de recherche concerne les actions des collectivités territoriales. Ce sont donc les exemples 2 et 5 qui ont été retenus.

L'évaluation du contrat de plan "Maîtrise de l'énergie" (qui deviendra le cas 4) affichait clairement la réalisation d'une évaluation pluraliste et avait déjà fait l'objet d'une publication (cf. Monnier). L'évaluation du FEDER (qui deviendra le cas 1) émanait du service de la Direction de la Planification et de la Statistique au sein de laquelle devait se créer la cellule d'évaluation du Conseil Régional. Ce lieu, auquel j'avais accès assez facilement, semblait particulièrement propice à l'évaluation.

Les exemples en matière de contrôle de gestion étaient au nombre de trois:

- 1- Le contrôle de gestion à la Communauté Urbaine de Lille.
- 2- Le contrôle de gestion à l'Agence Régionale de Développement.

3- Le contrôle de gestion à la mairie de Villeneuve d'Ascq.

Ayant difficilement accès à la Communauté Urbaine, le choix s'est porté sur l'ARD (qui deviendra le cas 2) et sur la mairie de Villeneuve d'Ascq (qui deviendra le cas 3).

Bien que non exhaustif, le recensement réalisé a donné un aperçu de ce qui se faisait dans la Région. Il est clair que l'accès à l'information a été un facteur déterminant dans le choix des cas. L'information ne devait pas être trop confidentielle. Il devait exister un minimum d'écrits sur le sujet, et les personnes en charge de l'action et celles en charge de l'évaluation (ou du contrôle) devaient aussi être disponibles et disposés à fournir une information orale.

Ma situation professionnelle (convention CIFRE) explique assez largement le choix des cas 1 et 2 puisque à l'époque (1991-1993) je travaillais à l'ARD ce qui facilitait les relations internes et d'une façon plus générale l'accès au Conseil Régional.

L'importance de la présence du Conseil Régional de façon directe (cas 1 et 4) et de façon indirecte (cas 2) peut s'expliquer de deux façons. D'abord, certaines évaluations lui sont imposées de l'extérieur lorsqu'il agit en partenariat avec d'autres institutions et/ou en reçoit des financements. Ensuite, la taille de cet organisme en fait l'échelon immédiatement inférieur à l'Etat. Or ces dernières années, l'Etat a développé la pratique de l'évaluation. Cette pratique semble avoir sensibilisé de nombreuses régions dont la Bretagne, la Région Rhône - Alpes, et le Nord-Pas de Calais.

<p style="text-align: center;">ETUDE DE CAS N°1 L'EVALUATION DES POLITIQUES ENTRANT DANS LE CADRE DU FEDER</p>

I/ SITUATION GENERALE

1) Les circonstances

La réforme des fonds structurels communautaires entrée en vigueur le 1er Janvier 1989 a pour but de mieux gérer les interventions de la Communauté Economique Européenne dans les régions. Ces interventions se font soit sous forme de prêts, soit sous forme de subventions. Les subventions sont au nombre de trois: le FEDER (Fond Européen de Développement Régional), le FSE (Fond Social Européen) et le FEOGA (Fond Européen d'Orientation et de Garantie Agricole).

La réforme impose que se mette en place une mission de suivi et d'évaluation des interventions communautaires accordées dans les régions. L'objectif global de cette mission d'évaluation consiste à suivre l'argent donné aux régions dans le cadre du FEDER afin de savoir si cet argent est dépensé correctement. Dans le Nord- Pas de Calais, une cellule de suivi et d'évaluation a été mise en place conjointement par la Préfecture de Région et le Conseil Régional.

La préfecture fait réaliser ses études évaluatives par la cellule de suivi et d'évaluation du SGAR (Secrétariat Général aux affaires Régionales). Le Conseil Régional a confié cette tâche à un de ses propres services, la Direction de la Planification et de la Statistique (DPS). Ce n'est pas un service qui pratique l'évaluation de façon courante ou qui a une tradition d'évaluation. Elle s'est donc fait aider d'un cabinet-conseil extérieur, ISL conseil.

Le Conseil Régional confie l'évaluation, ou du moins l'organisation de l'évaluation à la DPS, et les politiques évaluées sont celles conduites par la Direction de l'Aménagement du Territoire (DAT).

Le tableau ci-dessous résume le rôle de chacune des parties prenantes de l'évaluation.

Le commanditaire	La Commission des Communautés Européennes
Les évaluateurs	La cellule de suivi et d'évaluation du FEDER composée du SGAR pour l'Etat, et de la DPS pour la Région, aidée d'un bureau d'études extérieur (ISL Conseil)
Les évalués	Une partie des actions et des politiques concernant le territoire régional ayant bénéficié du FEDER entre 1989 et 1991. Pour la Région, ce sont les politiques de la Direction de l'Aménagement du Territoire (DAT).

2) Le dispositif d'évaluation

2.1 Le fonctionnement du FEDER

Dans le cadre de la réforme des fonds structurels, la Commission des Communautés Européennes a souhaité que les actions qu'elle finance ne se déroulent plus selon une logique de projet, mais selon une logique de programme. L'intérêt est que les programmes se mettent en place sur une période plus longue (3 à 5 ans) que dans le cadre d'un projet. Le nouveau dispositif s'articule en trois phases:

- première phase: les Etats membres proposent des plans d'une durée de trois à cinq ans selon les objectifs qu'ils recouvrent. Parmi les différents plans, on distingue les plans nationaux des plans régionaux. Les actions européennes ne sont plus définies en fonction de projets plus ou moins adaptés à une zone et plus ou moins coûteux, elles sont désormais définies en fonction de zone, chaque zone correspondant à un type d'objectif. Ainsi les zones qui bénéficient des fonds européens doivent répondre à certains critères, notamment des critères économiques. Globalement, les régions correspondant à l'objectif 1 sont les régions en retard de développement (au Portugal, en Irlande, et prochainement en France dans une partie du département du Nord, le Hainaut). Celles correspondant à l'objectif 2 sont les régions en reconversion industrielle (une bonne partie de la région Nord-Pas de Calais est dans ce cas). Les objectifs 3 et 4 correspondent à un certain nombre de thèmes (ex: la lutte contre le chômage des jeunes). Enfin les objectifs 5a et b correspondent au développement rural.

L'Etat reste l'interlocuteur principal de la Commission. Les plans qu'il lui propose pour le développement de la Région Nord-Pas de Calais correspondent assez largement à ce que l'on trouve dans le contrat de plan Etat/Région.

- La deuxième phase: La commission répond à ces demandes d'aides en proposant un Cadre Communautaire d'Appui (CCA).

- La troisième phase: Les mesures pluriannuelles des programmes sont lancées.

La réforme s'accompagne d'un nouveau mode d'intervention financière: celui-ci ne se fait plus sous forme de remboursement mais sous forme d'avance de fonds. Les fonds sont versés au fur et à mesure du déroulement du programme. Même si l'Etat a une obligation de concertation avec les instances locales intéressées, il reste l'interlocuteur principal de la Commission même dans le cadre de plans régionaux. C'est à la préfecture de Région de prendre les dispositions nécessaires pour organiser une concertation avec les instances régionales ou locales concernées.

Enfin, étant donné les sommes impliquées, la Commission a institué une mission de suivi et d'évaluation des programmes aidés. Outre l'objectif de suivi de l'argent européen, la cellule de suivi devra vérifier qu'il y a respect du principe d'additionnalité, c'est à dire que l'Europe ne doit pas se substituer à la Région ou à l'Etat.

2.2 Le fonctionnement de la cellule d'évaluation

Dans le but de gérer les crédits d'assistance technique accordés par la CEE dans le cadre de l'évaluation (2,6 milliards pour le FEDER et le FSE entre 1989 et 1993), une association bipartite s'est créée composée de représentants de l'Etat et de représentants de la Région. Dans les faits, cette association n'est que le moyen d'avoir un compte en banque afin de recevoir les financements qui s'élèvent à 12 millions de francs uniquement pour l'évaluation. Dans le cadre du FEDER, la cellule technique de suivi et d'évaluation est composée de deux cellules, chacune travaillant séparément: une cellule "Etat" représentée par le SGAR, et une cellule "Région" représentée par la Direction de la Planification et de la Statistique (DPS).

Lors de la négociation du premier Cadre Communautaire d'appui, approuvé en Décembre 1989, le Conseil Régional a effectivement été associé à la négociation par les représentants de l'Etat en Région mais selon la DPS, "de façon très sommaire".

En 1990, la cellule de suivi et d'évaluation des programmes entrant dans le Cadre Communautaire d'Appui s'est créée. Le premier comité de suivi s'est réuni en juin 1990. Il a fallu un certain temps du côté Etat comme du côté Région pour comprendre quel devait être le fonctionnement de cette cellule.

En décembre 1991, s'est négocié le deuxième Cadre Communautaire d'Appui. La Région a été un peu plus présente lors des discussions avec l'Etat. Pour le moment la cellule fonctionne essentiellement à partir des rapports qui sont fait par les évaluateurs du SGAR. Il semblerait cependant, selon la DPS, que les services du Conseil Régional soient de plus en plus sensibilisés à l'importance des procédures européennes et aux financements qui peuvent en résulter.

II/ L'ETUDE DE L'EVALUATION DE POLITIQUES ENTRANT DANS LE CADRE DU FEDER

1) La méthode

L'étude de cas présenté ici n'a pas pour objectif de dresser le tableau complet de l'évaluation d'une politique entrant dans le cadre du FEDER. Cela n'aurait concerné que ce qui se faisait au niveau de l'Etat puisqu'il est (jusqu'en 1992) le seul à rendre des rapports à la Commission Européenne. Ensuite, il s'agit d'une pré-évaluation et non d'une évaluation. Le Conseil Régional n'ayant aucun passé d'évaluation, il s'est fait aider d'un cabinet extérieur afin que celui-ci lui fournisse les éléments nécessaires à de futures évaluations; l'étude d'ISL est donc une étude pré-évaluative. Enfin, même si le processus d'évaluation n'a pas encore abouti, on a considéré que l'intérêt n'était pas tant de connaître les résultats de l'évaluation, mais plutôt d'observer les mécanismes de fonctionnement et les répercussions qu'occasionne l'évaluation au sein d'une collectivité territoriale.

Deux groupes sont en présence: d'un côté ceux qui commandent la pré-évaluation et qui réaliseront ensuite l'évaluation, c'est à dire la Direction de la Planification et de la Statistique (DPS), de l'autre ceux qui sont l'objet de ces études, c'est à dire la Direction de l'Aménagement du Territoire. Par simplification, on utilisera les termes *évaluateurs* et *évalués*.

2) Le démarrage et le déroulement de la pré-évaluation

Même si l'Etat reste en toile de fond du dispositif d'évaluation, les *évaluateurs* dont il est question ici sont les techniciens de la Région. Ils refusent ce nom "d'évaluateur" parce qu'ils ne considèrent pas avoir les compétences requises pour cette tâche. Cependant, ils sont officiellement les *évaluateurs* pour la partie Région.

2.1 Le commanditaire de l'étude

La DPS a passé commande à ISL Conseil pour qu'il lui apporte un appui méthodologique à la conception d'outils d'évaluation de programmes.

2.1.1 Le choix d'une politique

Le choix s'est fait en faveur de la politique menée par la Direction de l'Aménagement du Territoire (DAT), cela pour trois raisons:

- premièrement, la proximité géographique entre le service de la DAT et celui de la DPS, ainsi que les bonnes relations entre responsables des deux services,
- deuxièmement, les problèmes traités par la DAT sont vastes mais semble-t-il plus facile à appréhender pour la DPS que les actions d'autres directions,
- troisièmement, l'ensemble des programmes de la DAT est largement touché par les financements européens (FEDER).

2.1.2 Le choix d'une aide technique extérieure à l'institution régionale

Face à la demande d'évaluation, et dans le cadre de sa contribution à la cellule d'évaluation du FEDER, la DPS a souhaité se faire aider. L'aide devait apporter deux choses: premièrement un regard extérieur sur la pratique FEDER elle-même, afin d'aider l'ensemble des services du Conseil Régional à comprendre les mécanismes de financements qui peuvent intéresser la Région; deuxièmement, sensibiliser la direction à l'importance de ces financements européens; troisièmement, apporter un appui technique pour résoudre les problèmes de suivi et pour élaborer des outils d'évaluation.

2.1.3 Les résultats obtenus

ISL a rendu deux rapports. Le premier rapport a été rendu en Janvier 1992. Son objet consistait à "digérer" les textes européens sur la question des droits aux financements. Il était destiné notamment à la Direction Générale des Services (DGS) pour l'informer dans un langage mieux approprié, des mécanismes européens, mais également pour la sensibiliser à l'importance de la négociation avec l'Etat. En fait, la DPS s'est aperçue qu'en cinq jours (nombre de jours prévu dans le cahier des charges par ISL pour ce travail), ISL n'avait pas eu le temps suffisant pour sortir un travail concret et plus facilement assimilable. Selon le commanditaire de l'étude, le travail que le cabinet a rendu était du *bla bla* qui, par le vocabulaire employé compliquait plus encore la compréhension des textes. Ce rapport a été envoyé à la DGS comme prévu, mais aussi à l'Etat, l'autre partenaire de l'évaluation. "L'Etat

nous a ri au nez" dit le commanditaire de l'étude, "Quant à la DGS, elle ne s'est pas manifestée". Les raisons sont probablement double: à la fois un manque de motivation par rapport au problème des financements européens, et une perturbation due aux élections régionales de Mars 1992. Cette élection a d'ailleurs entraîné un changement de direction à la tête de l'exécutif régional et donc à la Direction Générale des Services elle-même.

Le deuxième rapport a été rendu en Avril 1992. Son objet était de fournir des outils qui permettent d'évaluer les politiques bénéficiant du FEDER. ISL propose comme ligne directrice *l'amélioration de la gestion amont/aval des programmes et des opérations auxquelles concourt le FEDER*. Il suppose qu'une meilleure gestion passe par quatre phases clés:

- la négociation du Cadre Communautaire d'appui avec l'Etat:
- l'instruction des dossiers
- les circuits de décisions
- les bilans

2.2 Description du rapport final fait par ISL Conseil

Le rapport date d'Avril 1992 et porte le titre suivant: "Assistance à l'introduction d'outils d'évaluation et de contrôle de gestion des politiques publiques entrant dans le cadre du FEDER". L'étude a été réalisée ex-post, une fois la période d'intervention du FEDER terminée (ce qui correspondait à la période de 1989 à 1991).

2.2.1 L'objectif

L'objectif d'ISL consiste à faire mieux comprendre quelle est la contribution des fonds FEDER dans la mise en oeuvre des politiques régionales, et en particulier celles de la Direction de l'Aménagement du Territoire. En s'intéressant à la mise en oeuvre des politiques, le bureau d'études s'occupe plus du dispositif que de l'impact de la politique. Le dispositif repose sur l'instruction, la décision et le paiement propres aux différents programmes FEDER et FSE. Ensuite ISL propose des recommandations, et notamment la mise en place d'outils de suivi.

2.2.2 Les actions évaluées

Les actions évaluées ont été restreintes au thème de l'aménagement du territoire. Cinq secteurs en particulier ont été analysés:

- le tourisme
- l'environnement
- les friches industrielles
- l'aménagement urbain
- l'habitat.

2.2.3 La méthode

La méthode utilisée pour connaître cette contribution a consisté à réaliser une typologie des actions selon le dispositif de financement (soit financement par le Contrat de plan Etat/Région, soit par une Politique d'Initiative Régionale, soit par le FEDER). La typologie fait apparaître les actions précises financées par chacun des dispositifs de financements ainsi que le montant respectif des financements reçus par chacun d'eux. Par exemple, la politique d'environnement est analysé par deux tableaux: le premier reprend les dispositifs de financement et les actions correspondantes (Cf. annexe 1). Si l'on prend l'exemple des contrats de rivière, on remarque qu'ils sont financés par le contrat de plan et le FEDER, alors que les actions de prévention et de lutte contre la pollution sont financées par la Région (Politique d'Initiative Régionale). Le deuxième reprend les sommes versées par chaque dispositif selon le type d'action. Dans le cas du contrat de rivière, le contrat de plan entre 1989 et 1993 a financé à hauteur de 4 millions de francs par an (2 accordés par la Région, 2 accordés par l'Etat) et de 5,3 millions de francs par le FEDER augmentés à 7 millions entre 1989 et 1991 (Cf. annexe 2).

2.2.4 Les constats

ISL fait deux sortes de constats: le premier concerne le dispositif, le deuxième concerne la contribution du FEDER aux actions menées par la DAT.

Le fonctionnement du dispositif se caractérise par les éléments suivants:

- Il existe une multiplicité de financements pour chacun des secteurs, le FEDER ne peut être isolé des autres sources de financement.
- Le suivi et l'évaluation de ces actions ne sont quasiment pas développés.
- L'instruction des dossiers a laissé apparaître une bonne collaboration entre les techniciens de l'Etat et ceux de la Région.
- Les réunions entre chargés de mission de la DAT ont permis à chacun en interne de mieux comprendre ce que faisaient les uns et les autres.

La contribution du FEDER a été analysée à travers une série de points forts et de points faibles. Le principal point fort du dispositif serait sa souplesse d'utilisation. Ainsi en augmentant le budget de certaines politiques, le FEDER créé un effet de levier appréciable.

Les délais de financement sont son principal point faible. Ils rendent la gestion d'ensemble du dispositif problématique et le décrédibilise auprès des collectivités bénéficiaires.

2.2.5 Les propositions

La troisième partie de l'étude concerne un certain nombre de propositions sur les procédures et les indicateurs à mettre en place en vue de maîtriser et de suivre des politiques entrant dans le cadre du FEDER. ISL fait l'hypothèse que les procédures et les indicateurs permettent d'améliorer la gestion amont/aval des programmes et des opérations auxquelles concours le FEDER. Cette amélioration passe donc par des modifications dans le fonctionnement interne des services. Le fonctionnement interne passe par quatre phases clés:

- la négociation du Cadre Communautaire d'appui (Annexe 3.1),
- l'instruction des dossiers (Annexe 3.2),
- les circuits de décision (Annexe 3.3),
- les bilans (Annexe 3.4).

Pour chacune de ces phases, ISL propose une description des objectifs poursuivis, de la procédure, et des indicateurs à mettre en place.

Il donne la définition suivante des procédures: "Elles sont essentiellement globales et intersectorielles: elles permettront de mieux baliser et organiser les modes de fonctionnement généraux. Devront également être pris en compte les articulations entre certains secteurs spécifiques."

Les indicateurs ont la définition suivante: "Ils sont intersectoriels et sectoriels. Les indicateurs sectoriels auront pour vocation d'améliorer la lisibilité des politiques mises en oeuvre par le biais d'une meilleure connaissance des résultats attendus. Dans un deuxième temps, ils pourront permettre de mesurer l'impact réel des financements, lorsqu'aura pu être mise en place une démarche plus systématique de suivi des actions soutenues."

3) Les résultats de la pré-évaluation

3.1 Perception du côté des *évaluateurs*

3.1.1 Sur les quatre points

- La négociation du Cadre Communautaire d'appui avec l'Etat: C'est une étape essentielle pour que l'Institution régionale fasse entendre sa position sur les orientations à prendre. Pour le moment cette négociation a largement tourné à l'avantage de l'Etat. Le

commanditaire de l'étude pense que la nouvelle direction issue des élections de Mars 92 sera davantage concernée par ce type de procédure.

- L'instruction des dossiers: Elle soulève le problème de la gestion interne des services. Il semble évident à la DPS que l'efficacité interne des services influe sur l'efficacité externe de ses actions: "Une bonne gestion implique que les services aient une bonne maîtrise de leur travail. Ainsi avant de parler d'indicateurs à mettre en place, il faut que la démarche globale des services s'améliore. Dans le cas de la DAT par exemple, il faut décloisonner le travail en interne." La mise en place de réunions de travail entre la DAT, la DPS et ISL a contribué à ce décloisonnement. Cependant, le faible nombre de réunions n'a pas permis d'aller plus loin dans la démarche et dans ses retombées positives.

- Les circuits de décisions: selon ISL ce serait à la DPS de manager les quatre étapes de la procédure et en particulier les négociations avec l'Etat. Cependant toute négociation directe de la DPS avec l'Etat renvoie au problème du mandat que veut bien lui donner la DGS.

- Les bilans: Jusqu'à présent, la Région est absente en terme de travail d'évaluation. Seul le SGAR fournit des évaluations et fait des synthèses en vue des comités de suivi. "Nous sommes tout à fait conscient de la situation", déclare un chargé de mission de la DPS.

3.1.2 Les problèmes rencontrés

Les évaluateurs et en particulier les commanditaires de l'étude sont confrontés à plusieurs types de problèmes.

- Le flou en terme de fonctionnement et de distribution des rôles (DGS/DPS). Cela se résoudra peut-être avec la nouvelle DGS qui semble plus ferme et plus décidée à négocier. Cela pourrait aussi se résoudre en fournissant à la DGS de meilleures informations.

- Le fonctionnement de l'ancienne DGS ne permettait pas à la Région de négocier dans de bonnes conditions "leur part du gâteau européen".

- L'étude faite par ISL ne constitue pas un rapport d'évaluation d'une politique régionale bénéficiant du FEDER. Il s'agit d'une étude destinée à la DPS pour fournir des outils afin qu'elle réalise des évaluations. Pour le moment (mai 93), les investigations de la DPS ne sont pas allées plus loin, et seul le SGAR réalise des rapports d'évaluation pour les comités de suivi FEDER. Pour expliquer cette situation, la DPS considère qu'il lui manque un certain nombre de conditions.

Premièrement, un mandat net et précis de la part du Conseil Régional pour qu'elle soit le "service-ressource" en terme d'évaluation.

Deuxièmement, les services et la direction du Conseil Régional doivent prendre conscience que le FEDER est une procédure importante et que l'évaluation qu'elle implique mérite tout

autant d'attention. En d'autres termes cela signifie que la DPS doit avoir accès facilement à l'information dans tous les services du Conseil Régional.

Troisièmement, évaluer signifie avoir une équipe adéquate et notamment une personne qui ne fera que cela, de profil statisticien pour qu'il fournisse l'information nécessaire à toute base de discussion concernant l'évaluation.

Enfin, le suivi et l'évaluation des financements FEDER n'ont pour le moment été que des initiatives techniques quasi-individuelles. Or il faudrait une volonté politique ou à la limite issue d'un haut niveau hiérarchique dans l'institution régionale. Pour la DPS accéder à l'information dans les services ne peut se faire que si la DGS oblige l'ensemble de ses services à fournir l'information nécessaire à l'évaluation.

3.2 la perception du côté des *évalués*

Les circonstances ont fait qu'il n'a pas été possible de confirmer ou d'infirmer ce qu'avait décrit ISL conseil dans son étude, et donc de cerner si les recommandations avaient été suivies ou non par la suite. Il a d'ailleurs été difficile de savoir si la DAT avait eu connaissance de l'étude ISL. Il semblerait que oui, mais personne n'en a d'exemplaire et rares sont ceux qui s'en souviennent vraiment.

Comment expliquer cette situation ? D'abord l'étude date d'Avril 1992, il y a presque deux ans. Cette période correspond aux élections régionales qui sont souvent suivie de perturbations et de modifications. D'autre part, nombre de personnes présentes à la DAT au moment de l'étude ISL ne sont plus toujours en poste. Enfin, pour des raisons inconnues, il n'a jamais été possible de rencontrer les personnes présentes à la DAT lors de l'étude ISL. C'est la raison pour laquelle les personnes rencontrées pour faire l'étude de cas ne faisaient pas partie des groupes de travail réunis par ISL et la DPS. Cette situation explique que les entretiens ne portent que sur une vague idée qu'ils peuvent avoir de l'étude, de la relation avec la DPS, ou même de l'évaluation. Leurs réactions portent essentiellement sur le FEDER et sur l'évaluation en générale pour le service et pour leurs propres activités.

3.2.1 Le FEDER

Les fonds européens sont une partie des fonds consacrés aux politiques de la DAT. Ils représentent une contrepartie d'au maximum 50 % de la mise initiale de l'Etat et/ou de la Région. Selon un des chargés de mission, la fixation du pourcentage est aberrante. Elle ne tient pas du tout compte de la réalité économique, des besoins et des programmes à aider. "Pour la politique DSQ par exemple, certains quartiers auraient besoin de beaucoup plus de

financements, et le FEDER pourrait davantage y participer [...] Le FEDER est un appoint pour nous. Nous ne le gérons pas, c'est l'Etat qui en a la charge."

Un autre chargé de mission ajoutera: "La Région est quelque peu à l'écart sur la négociation du FEDER. Le FEDER reste de la compétence de l'Etat même si nous revendiquons de plus en plus notre mot à dire sur l'utilisation de cet argent."

3.2.2 Le suivi action par action

Les bilans d'opérations réalisés par la DAT sont essentiellement financiers. Les suivis des actions menées se font au coup par coup. "C'est l'Etat qui nous demande de l'information sur l'argent du FEDER, mais ce n'est qu'un état financier qui nous est demandé." Un chargé de mission ajoutera: "Les études faites par l'Etat ne sont pas poussées, il ne s'agit que d'un bilan physique et statistique de la situation, et rien sur la réalité de terrain. Je n'appelle pas cela une évaluation". A la question de ce qu'ils font de plus que l'Etat, un chargé de mission dira: " En juillet 1993, on a fait appel à un bureau d'étude, pour réaliser l'évaluation de chacun des sites aidés. Cette étude sera rendue en Avril 1994. On ne savait pas comment engager ce type d'étude, car la venue d'un cabinet extérieur n'apporte pas toujours quelque chose. Pour en tirer le meilleur parti, on a été très rigoureux sur le cahier des charges."

Après le choix d'un cabinet et la définition du cahier des charges, un deuxième problème se posait à la DAT: persuader les communes de l'utilité de cette évaluation. Elles la craignaient. Il fallait donc montrer que l'évaluation allait leur servir, et que ce n'était pas du *flicage* de la part de la Région et de l'Etat.

Tout en étant prudent sur les résultats probables que l'étude donnera, le chargé de mission pense qu'"elle devrait permettre d'avoir une bonne prise de température de ce qui s'est passé dans les quartiers. C'est un moyen pour confronter les idées que l'on a avec le terrain et sa réalité."

Il prévoit ensuite de faire "retraduire" l'étude par l'école de journalisme pour en tirer l'essentiel et pour la présenter de façon attrayante aux élus: "il faut constamment alimenter les élus, leur donner des éléments pour qu'ils puissent orienter la politique régionale." Avant, lorsqu'il n'y avait pas d'évaluation, les chargés de missions donnaient une information moins précise mais qui correspondait à ce qu'ils percevaient sur le terrain. Les élus par le fait même qu'ils soient élus sont souvent persuadés d'avoir suffisamment de connaissances. Les techniciens tentent malgré tout de rectifier leur vision des choses mais acceptent un certain fatalisme: "L'évaluation c'est plus pour nous que pour eux. On aura beau leur apporter tous les chiffres et faire toutes les démonstrations possibles, ils restent les maîtres du jeu car ils sont élus."

3.2.3 L'évaluation au sein du service

Il était possible de récolter les informations suivantes auprès des chargés de mission. "Je suis assez sceptique d'une manière générale sur la mise en place d'une évaluation globale du ou des services du Conseil régional. Il y a trop de choses qui interviennent au cours de l'action, trop de dérogations par rapport à la ligne de départ, et cela même si l'on met en place un cahier des charges très précis. D'autre part, s'il y a 20 à 30 % d'action que l'on peut qualifier de scandaleuses, c'est à dire de résultats trop inquiétants ou des vérités trop explosives, on risque de se faire virer si on les dévoile: tout ne peut pas être évalué."

"L'évaluation dans l'ensemble du service n'est pas entrée dans les moeurs. On peut faire des études au coup par coup sur des points précis, mais pas une évaluation globale. "

"La DPS n'a pas, il me semble, d'ordre de la part de la direction du Conseil Régional pour faire ce genre de travail. On ne se sent pas vraiment concerné par sa demande. D'autre part ce que nous a demandé la DPS relève de l'impossible: il s'agissait de remplir des tableaux à caractère financier quasi illisibles".

III/ L'ANALYSE

Cette étude de cas est loin d'apporter tous les éléments nécessaires à la réflexion concernant l'évaluation de politiques. Les explications relèvent à la fois de la réalisation même de l'étude de cas, mais aussi d'éléments non maîtrisables. Malgré ces difficultés, il est possible de tirer un certain nombre d'enseignements.

1) Les difficultés

1.1 Un problème de cadrage et de gestion du cas dans le temps

La réalisation de cette étude s'est étalée sur une période assez longue, soit presque un an et demi. Elle a démarré quasiment au milieu de la thèse, pour se terminer juste avant la phase de rédaction. Les pistes suivies au départ aussi bien d'un point de vue théorique que pratique étaient largement engagées dans la voie de l'évaluation des politiques publiques, ce qui, dans le cas présent, aurait dû conduire la suite du travail auprès des évaluateurs de l'Etat. Or progressivement, il s'agissait très clairement de traiter le cas des collectivités et non les réalisations de l'évaluation par l'Etat. Il fallait donc recentrer l'étude sur ce qui était pratiqué

en interne de la collectivité territoriale en question. Le cas s'étalant dans le temps, il a entraîné d'inévitables changements en terme de personne et de responsabilités.

1.2 Un problème lié à l'évaluation elle-même

L'évaluation traitée était dans une phase embryonnaire: son principal résultat est le rapport de pré-évaluation d'ISL conseil. Pour plusieurs raisons, cette évaluation semble être morte dans l'oeuf. Premièrement, le FEDER reste encore largement de la compétence de l'Etat et donc l'évaluation demandée par la Commission Européenne correspond à ce qui est fait par les services de l'Etat (SGAR). Le pouvoir régional est encore en retrait pour ce type de travaux. Deuxièmement, la pré-évaluation d'ISL ne semble pas avoir laissé des souvenirs impérissables dans les mémoires. Un chargé de mission dira même que cette étude relève davantage d'une mode que d'un besoin. Il est probable que la plupart des membres de la DAT ne se sentaient pas concernés d'où l'impossibilité d'obtenir les entretiens nécessaires. Enfin, l'organisation interne du Conseil Régional n'a pas permis à l'évaluation de se dérouler dans de bonnes conditions. La DPS normalement en charge de l'évaluation a eu des problèmes de légitimité pour obtenir ce dont elle avait besoin auprès des différents services, et ce problème ne semble toujours pas résolu.

2) Les enseignements

2.1 L'importance d'un travail interne préalable à l'évaluation

L'étude d'ISL porte essentiellement sur l'organisation interne du service dont les actions seront évaluées. D'ailleurs le titre de l'étude concerne l'évaluation mais aussi l'introduction d'outils de contrôle de gestion. L'étude a l'intérêt de faire l'hypothèse que le fonctionnement interne d'un service à un rôle déterminant sur les répercussions externes de ses actions. Finalement la pré-évaluation semble dire que le plus gros du travail, et la première chose à faire, consiste à s'organiser en interne, l'externe c'est à dire les indicateurs puis les résultats viendront s'y greffer. Le chargé de mission de la DPS confirmera cette hypothèse. En fait, les conclusions sur les bienfaits des réunions internes, sur l'importance du décloisonnement des fonctions du service et sur l'amélioration de la démarche interne restent à l'état d'hypothèses. Elles ne pourront être ni confirmés ou ni infirmés pour les raisons exposées plus haut.

2.2 Le besoin d'une commande claire

L'absence d'une commande claire peut avoir deux types de répercussions.

Premièrement, la faible légitimité de l'évaluateur. L'évaluation peut difficilement être décidée par des techniciens. Cela est plus vrai encore lorsque les techniciens n'en ont pas la mission claire et fermement établie par leur direction. En effet, toute évaluation suppose la récolte d'informations qu'il faut organiser et qui demandent à ceux qui les fournissent des changements dans leur façon de procéder. Cela n'a pas été le cas.

Deuxièmement, le faible impact des demandes de l'évaluateur. Pour pouvoir rendre des rapports d'évaluation à la cellule de suivi du FEDER, la DPS doit apporter un certain nombre d'informations. Elle comptait sur le travail d'ISL pour entamer les modifications internes nécessaires à cette récolte d'information auprès de la DAT notamment. Pourtant, on remarque que lorsque l'on parle aux chargés de mission de la DAT de l'évaluation, ils ne résonnent pas par rapport à des problèmes d'organisation interne. Ils pensent: "Evaluation égal résultats quantitatifs et qualitatifs à obtenir, ou hypothèses de résultats à confirmer (Exemple: est-ce que les habitants et les élus de la mairie X sont satisfaits ou pas du parc que nous avons financés ? Est ce que le taux d'équipement de tel ou tel quartier justifie son classement en zone DSQ ? Etc.). Leurs préoccupations concernent leurs actions, et l'évaluation si elle doit exister doit concerner telle ou telle action de façon ponctuelle. Or la DPS souhaitait obtenir des informations sur les politiques de la DAT de façon globale et régulière, et non pas au coup par coup. Finalement, l'évaluation des actions de la DAT devait servir à la DPS plus qu'à la DAT. Cela explique peut-être que cette tentative de 1991 ait été ressentie comme peu attractive et liée à une mode. De plus le FEDER par l'intermédiaire de l'Etat se contente jusqu'à présent de justificatifs financiers concernant les évaluations. L'évaluation imposée par la Commission sur le FEDER semble donc loin des préoccupations des services.

<p style="text-align: center;">ETUDE DE CAS N°2 : LE CONTROLE DE GESTION A L'AGENCE REGIONALE DE DEVELOPPEMENT</p>
--

I/ SITUATION GENERALE

1) Les circonstances

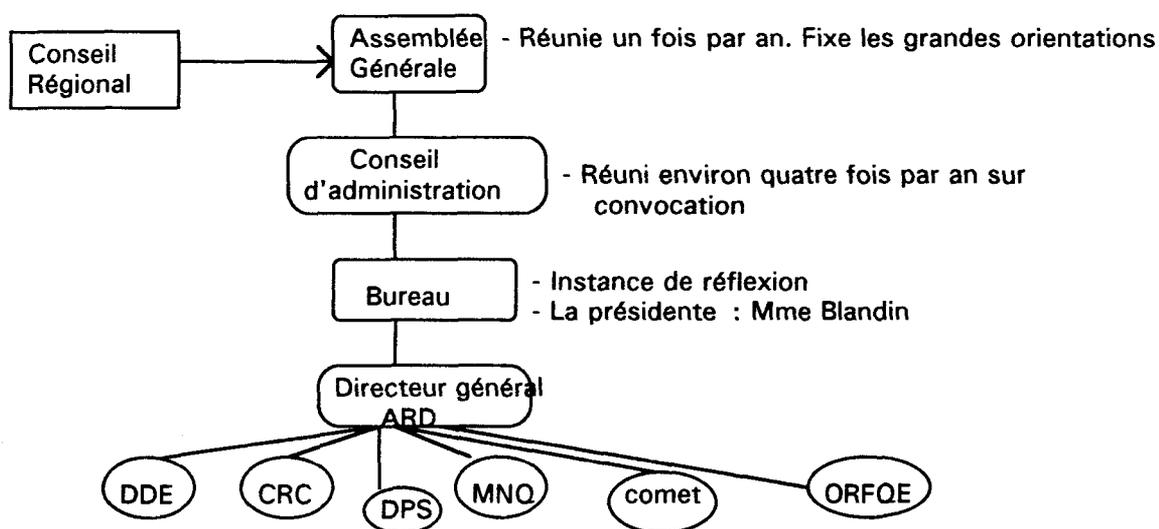
L'ARD est un organisme associé au Conseil Régional du Nord-Pas de Calais. Il a été créé en 1982 à la suite de la loi de décentralisation qui donnait aux collectivités territoriales des prérogatives supplémentaires et un champ d'interventions élargi. Comme tous les organismes dits "associés", l'ARD a un statut associatif. Son activité de départ s'inscrivait dans le cadre du développement économique. Ce "noyau dur" d'origine a donné la Direction du Développement Economique (DDE). Puis sont venus se greffer à l'ARD/DDE d'autres organismes dont les activités étaient liées aux domaines suivants: la consommation (Centre Régional de la Consommation), la formation (Observatoire Régional de Formations et des Qualifications, Mission Nouvelles Qualifications), la planification (Direction de la Planification et de la Statistique) et COMETT. L'ARD est aussi devenue un organisme important avec près de 140 personnes dont quelques unes sont fonctionnaires-détachés mais dont la plupart ont un contrat de travail de droit privé. Le regroupement de cette mosaïque d'organismes sous le nom et le statut de l'Agence Régionale de Développement s'est fait essentiellement pour des raisons techniques plutôt qu'une communauté d'objectifs. En effet, le Conseil Régional disposait, grâce au statut associatif, d'un outil souple qui lui permettait d'intervenir dans des domaines divers sans recréer une structure supplémentaire.

A la suite des élections régionales de Mars 1992, et en l'absence de majorité politiques très nette, la majorité socialiste en place depuis 1982 a laissé la place à une coalition dite "Verte-PS" et à une présidence issue des rangs écologistes¹¹. Pour l'ARD, les changements politiques au sein de l'Institution régionale ont eu un certain nombre de répercussions. La plus immédiate a été la création d'un poste de directeur général de l'Agence et la nomination

¹¹Marie-Christine Blandin, membre du parti écologiste "les verts", présidente du Conseil régional Nord-Pas de Calais depuis Mars 1992.

à ce poste de l'ancien directeur de cabinet du président du Conseil Régional sortant¹². Auparavant, chacune des unités composant l'ARD (DDE, CRC etc.) avait son propre directeur mais personne n'en avait la direction générale. Dès lors, le processus décisionnel de l'ARD se présente selon le schéma ci-dessous.

**Schéma 1:
Organisation de l'ARD¹³**



Les changements politiques au sein du Conseil Régional ont eu, dans un deuxième temps, des conséquences sur l'organisation et le fonctionnement même de l'Agence. Etant un outil créé par l'ancienne majorité et à vocation essentiellement économique, l'ARD a fait l'objet de multiples critiques de la part de la nouvelle assemblée. En effet, l'Assemblée générale de l'ARD est composée d'une partie des élus du Conseil Régional. Il a été le lieu de discussions et de remises en cause concernant à la fois la direction mais aussi les missions et la structure elle-même.

L'arrivée du directeur de cabinet du président du Conseil Régional sortant à la tête de l'ARD a suscité de nombreuses réactions. L'opposition a souvent considéré cette nomination

¹²Noël Josèphe, président du Conseil Régional Nord-Pas de Calais de 1982 à 1992.

¹³DDE= Direction du développement Economique, CRC= Centre Régional de la Consommation, DPS= Direction de la planification et de la statistique, MNQ= Mission Nouvelles Qualification, ORFQE= Observatoire Régional des Formations et de Qualifications.

L'arrivée du directeur de cabinet du président du Conseil Régional sortant à la tête de l'ARD a suscité de nombreuses réactions. L'opposition a souvent considéré cette nomination comme une manoeuvre politique de l'ancienne majorité pour garder la main mise sur un organisme régional important (Cf. Article de presse, Annexe 1.1). Toujours dans le cadre du Conseil d'Administration, les interrogations sur les missions et les réalisations de l'ARD ont été nombreuses. Les articles de presse joints en annexe (Cf. Annexe 1.1 à 1.4) attestent de la situation. En voici un extrait: "Fer de lance du développement économique pour les uns, danseuse coûteuse voire placard doré pour vrai-faux salariés mais authentiques permanents politique pour les autres, passerelle nécessaire entre la gauche et les milieux d'affaire régionaux dans les années 80 ou encore machine à produire de volumineuses mais stériles études [...], l'ARD se retrouve sur la sellette." Il n'est pas rare dès lors de voir des élus d'opposition mais aussi de la nouvelle coalition se demander à quoi sert l'ARD, et parleront parfois de doublons avec d'autres organismes.

Outre que l'ARD soit au coeur de batailles politiques, il devient difficile pour ses dirigeants d'occulter les critiques et de continuer à agir de la même façon. D'ailleurs l'Assemblée générale, par la voix de la nouvelle présidente a proposé une redéfinition des missions (avec Charte d'objectifs) de l'Agence dès Octobre 1993 à la suite du premier rapport d'audit de Juin 93 (Cf. articles de presse, annexe 2.1 et 2.2 + rapport d'audit, annexe).

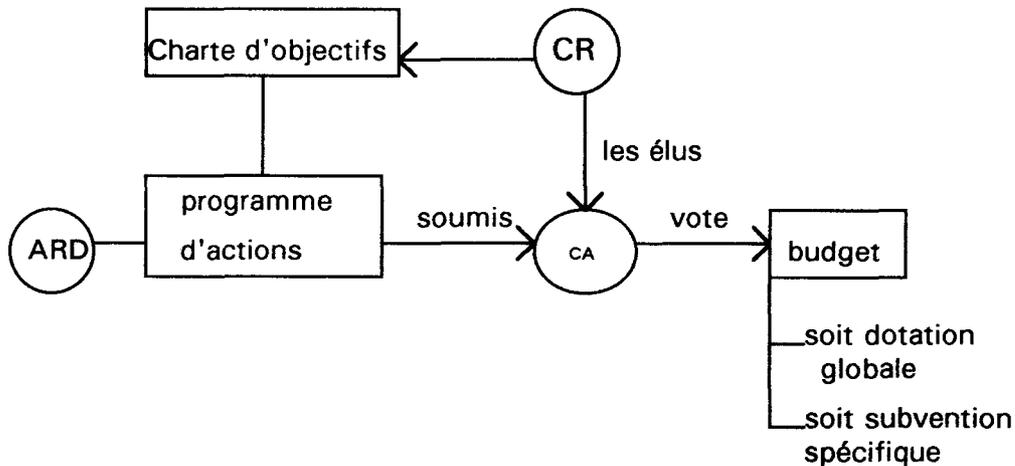
Les nouvelles missions devront correspondre aux axes suivants:

- enraciner l'action de l'ARD dans une politique de développement local,
- avoir des actions prioritaires en direction des zones les plus en difficulté,
- avoir une attention particulière pour le développement des pays ruraux,
- considérer avec plus d'attention le problème de l'économie sociale,
- entreprendre une meilleure articulation des dimensions économiques et sociales dans les projets de développement.

D'autre part, l'organisme devra prendre en compte les attentes suivantes

- une réforme des statuts devrait consacrer l'ouverture à la société civile et aux autres collectivités territoriales,
- redéfinir les liens de l'ARD avec le Conseil Régional (pour comprendre les relations entre l'ARD et le Conseil Régional, voir schéma 2)
- renouveler les méthodes de travail.

Schéma 2
la relation entre l'ARD et le Conseil Régional pour la définition des missions et leur financement.



L'audit financier, stratégique et organisationnel consistait à faire le point sur les dépenses, les besoins en personnel, les articulations entre les différentes unités qui composent l'ARD. D'autre part, l'audit fera le point sur les missions actuelles et la réorganisation à entreprendre pour "coller" aux nouvelles missions.

L'audit a débuté en Mars 93. Il a été réalisé par un cabinet de consultants parisien. Le rapport d'audit a été remis en Mai 93 au CA ainsi qu'aux directeurs et chefs de service de l'ARD.

2) L'audit (Annexe3)

Annoncé en Octobre 1992, l'audit s'est déroulé de Février à Mai 1993. Il a fait l'objet d'un rapport de 300 pages dont les principales conclusions sont les suivantes.

- l'ARD est un agrégat d'entités hétérogènes et semi-indépendantes qui ne relèvent pas d'une architecture cohérente,
- l'ARD comprend 139 postes qui correspondent à 129,7 équivalents temps plein (ETP), et il n'y a pas d'emploi non justifiables,
- les comptes sont globalement équilibrés,
- l'informatique de gestion est hétérogène et en grande partie obsolète,

- les procédures de prévisions et de suivi sont insuffisantes, d'où l'intérêt de mettre en place un contrôle de gestion,
- la nécessité de l'existence de l'ARD semble largement approuvée.

L'audit a eu pour conséquence interne la mise en chantier de deux thèmes de réflexion:

1- Les missions et les actions: des réunions entre la direction et les différents chefs de service ont porté sur la redéfinition des missions, et sur la conception d'un nouvel organigramme (Cf. Annexe 4).

2- Le contrôle de gestion: des réunions entre les auditeurs du cabinet et la direction, et entre les auditeurs et les chefs de service ont été consacrées à la conception et à la mise en place du contrôle de gestion ainsi qu'à la création de la fonction "contrôleur de gestion".

C'est ce deuxième aspect qui sera décrit et étudié. Il s'agit à travers cette étude de cas de:

- décrire la mise en place d'un contrôle de gestion au sein d'une organisation bien identifiée, qui agit dans le cadre d'une politique publique, parfois seule, parfois en partenariat avec d'autres organisations publiques ou privées,
- d'en comprendre l'intérêt, les apports, mais aussi les limites.

II/ L'ETUDE DU CONTROLE DE GESTION

1) La méthode

Comme cela a déjà été dit, le but de l'étude de cas est de cerner à la fois les raisons, la conception, la mise en place, la perception et les résultats du contrôle de gestion. Dans le cas de l'ARD, il ne s'agit pas d'un exemple passé que l'on analyse après coup et qui a eu des conséquences que l'on peut clairement percevoir. C'est plutôt une analyse du vécu et des phases de conceptions et de mise en oeuvre, plutôt que des phases d'achèvement et de résultats.

L'intérêt est d'être en présence d'une organisation bien identifiée agissant dans les domaines et dans le cadre de politiques à caractère plutôt qualitatif que quantitatif. La récolte de l'information s'est faite essentiellement à partir d'entretiens assez formalisés (c'est à dire avec prise de rendez-vous) mais aussi à partir de conversations informelles. En effet, le statut de stagiaire que j'avais au sein de l'ARD me conférait une position sinon stratégique du moins privilégiée pour assister *in vivo* au déroulement des événements et pour glaner ici et là des informations difficiles à obtenir dans un cadre formel.

Enfin, pour analyser le contexte et notamment la période préalable à la mise en place du contrôle de gestion et donc à l'audit, les articles de presse sur le sujet permettent de s'appuyer sur une information de contexte.

Deux types d'entretiens ont été menés:

- les premiers auprès des concepteurs et réalisateurs du contrôle de gestion que l'on peut appeler le groupe des "contrôleurs". Les entretiens ont été faits sur la base d'une discussion dont la ligne directrice était la mise en place du contrôle de gestion dans le temps, la conception qu'ils en avaient et les objectifs qu'ils lui attribuaient.

- les deuxièmes auprès des utilisateurs, ou "contrôlés". Ces entretiens ont été un peu plus directifs et suivent la trame du questionnaire suivant:

a- Comment le contrôle de gestion vous a-t-il été présenté ? Est-ce que certaines de vos actions font partie du test de départ ? Quels sont les documents que vous deviez remplir ?

b- Quels sont les difficultés que vous avez rencontré pour remplir ces fiches ?

c- Quel est selon vous le ou les éléments les plus positifs des fiches et du contrôle de gestion en général ?

d- Quel est le ou les éléments les plus négatifs de ce contrôle ?

e- Quels sont vos propositions ?

f- Est-ce que votre service a déjà un système de suivi ou de contrôle ou encore un bilan périodique? Si oui, lequel ?

2) Les résultats

2.1 Les "contrôleurs"

1.1 La mise en place du contrôle de gestion

En Septembre, à la suite de l'audit, le schéma général du contrôle de gestion (Tableau de bord, gestion prévisionnelle de trésorerie) a été élaboré. Les fiches reprenant les tableaux de bord sont présentés au chef de service par l'auditeur. Le contrôleur de gestion de l'ARD n'est pas encore désigné à l'époque mais il s'agit dans un premier temps de sensibiliser les chefs de service et les chargés de mission à s'investir dans cette nouvelle activité. Chaque service doit remplir sa propre fiche. Les fiches reprennent deux éléments essentiels de l'activité des services: les prévisions en terme de budget et en terme d'heure de travail. Dans un premier temps, seules quelques unes des activités (et donc des services) seront contrôlées dans un test préalable avant d'étendre le contrôle à tous les services.

Les "tableaux de bord-maquette" devront évoluer suite aux remarques que feront les chargés de missions en les remplissant. Ce premier retour se fait auprès de l'auditeur

puisqu'il n'y a pas encore de contrôleur de gestion. Puis fin 93, l'appel à candidature pour ce poste est lancé en interne (au sein de l'ARD et du Conseil Régional). Le choix du candidat est fait par le directeur général de l'ARD après accord de la présidente du Conseil Régional. Le choix du contrôleur de gestion s'est porté sur une personne qui avait déjà travaillé à l'ARD quelques années auparavant à un poste de responsable administratif et comptable. Cette personne, à la base autodidacte, s'est formée au sein d'une entreprise familiale de second oeuvre du bâtiment. Par le biais de la formation continue, elle a obtenu un diplôme de gestion des entreprises puis s'est ensuite spécialisée dans la gestion des associations. Dans un premier temps, c'est à dire de sa nomination jusqu'à la mise en place définitive du contrôle de gestion, elle travaillera en collaboration avec l'auditeur. Ils "récoltent" les fiches en commun, s'informent auprès des chargés de missions des problèmes de remplissage, discutent de ce qu'il faut faire pour y remédier. Ce soutien devrait permettre la meilleure évolution et exploitation possible des tableaux de bord.

1.2 Les objectifs

Pour l'auditeur, les objectifs du contrôle de gestion sont les suivants:

- a- permettre aux services de s'auto-contrôler grâce au suivi budgétaire, et leur permettre de posséder leur propre outil d'aide à la décision;
 - b- respecter les coûts internes en terme de temps passé et de personnes à la tâche;
 - c-suivre et respecter les programmes d'action et d'activité grâce à la mise en place d'indicateurs de suivi lorsque cela est possible (même si toutes les activités ne peuvent pas avoir d'indicateurs);
 - d- justifier auprès des élus et des personnes les plus critiques à l'égard de l'ARD l'existence effective d'une activité;
 - e- visionner rapidement l'activité, c'est à dire rendre l'information la plus facile et la plus lisible possible. Il existe des rapports d'activité qui retracent de façon littéraire avec quelques chiffres à l'appui l'activité des différents services. Cependant, le plus souvent, ces documents sont très denses et parfois difficiles à lire (surtout s'il faut le faire rapidement). Il faut du temps et "peut être même du courage", dit l'auditeur, pour se plonger dans ces rapports. Cela peut expliquer les attaques faciles qui consistent à dire : "on ne sait pas bien ce qu'ils font". Pour éviter ce découragement du lecteur, ajoute l'auditeur, il faut faire simple.
- Sur la question de l'évaluation, l'auditeur pense que c'est une autre étape qui existe à la fin de l'action. C'est selon lui à partir d'une méthode expérimentale que peut se mettre en place l'évaluation. Un outil permanent d'évaluation lui paraît utopique. Ainsi le tableau de bord se présente comme le chapeau de l'évaluation. Il faut d'abord passer par là avant d'entreprendre

autre chose, c'est à dire quelque chose de plus complet et de plus précis en matière de contrôle de gestion ou éventuellement d'évaluation.

Pour le contrôleur, les objectifs sont les suivants:

a- Donner des éléments aux décideurs (c'est à dire aux directeurs) afin qu'ils aient davantage de renseignement sur la gestion.

b- Donner aux élus (membres du Conseil d'administration) des informations et des critères qui permettent de mettre en valeur l'ARD et de la servir.

Le déroulement du contrôle de gestion est conçu ou en tout cas imaginé de la manière suivante: les chefs de service feront une analyse mensuelle de leur activité avec le contrôleur de gestion et le directeur général. Les comptes-rendus en termes financiers et en termes d'heures de travail seront passés en revue. Par exemple, s'il est indiqué sur la fiche 20 jours consacrés à telle ou telle action, on demandera des comptes au responsable, ce qu'il en est ressorti: "Le contrôle de gestion est un garde-fou pour canaliser les activités et éviter les dérives. Il sera en effet possible d'aller jusqu'à la suppression d'un service si l'on s'aperçoit que l'activité ne donne pas d'éléments suffisamment tangibles par rapport au budget alloué".

1.3 Synthèse

L'auditeur souhaite que le contrôle de gestion se mette véritablement en place au cours du premier trimestre 1994. Dès janvier, il a demandé au nouveau contrôleur de lui faire parvenir les fiches d'activité du mois. Cependant, il y a eu un décalage dans le temps entre la volonté de l'auditeur et celle du contrôleur de gestion. En effet, pour ce dernier la première chose à entreprendre concernait l'ensemble du service comptable. Cela s'est traduit par la commande d'un nouvel outil informatique et d'un logiciel dont la mission principale sera la comptabilité et la paye. D'autre part l'ensemble des personnes du service administratif et de la direction y seront connectés et seront mis en réseau. Chacun d'eux aura un terminal sur lequel il pourra consulter en direct la comptabilité, disposera d'Excel et d'une messagerie. La modernisation de la comptabilité est selon le contrôleur de gestion la principale tâche à accomplir avant même de parler de contrôle de gestion. Ce devrait également être un moyen de mieux gérer la trésorerie, tâche qui posait un certain nombre de problèmes jusqu'à présent. Les changements proposés prendront du temps: "Le contrôle de gestion et les tableaux de bord viendront ensuite, dit le contrôleur de gestion, je n'ai pas le temps pour le moment. Si l'auditeur veut s'occuper de tableaux de bord, il devra dans un premier temps le faire seul".

Face à des tâches ressenties comme plus urgentes (comptabilité notamment), le contrôle de gestion est une préoccupation secondaire pour le contrôleur de gestion. Plusieurs éléments peuvent expliquer la situation. L'auditeur de son côté a un contrat à respecter (la conception

et le démarrage du contrôle de gestion). Or pour le moment, seule la première partie est réalisée, il ne pourra pas faire durer sa mission éternellement d'où son insistance pour poursuivre sa mission. Ensuite, la mission même de contrôle de gestion suppose une bonne connaissance de l'ensemble des activités de l'ARD afin de pouvoir apprécier les besoins réels en temps et en budget de chacun des services. Or le contrôleur de gestion avoue ne pas avoir, pour le moment du moins, une connaissance suffisante de ce qui se fait. Il préfère attendre de se familiariser davantage avec les activités et les personnes afin de trouver de bons indicateurs.

2.2 Les "contrôlés"

L'ensemble des services participe au contrôle de gestion. Pour l'étude de cas, quatre chargés de mission ont été interrogés: trois travaillent dans les services de l'ARD/DDE, et un au service administratif commun à toutes les branches de l'ARD (DDE, CRC, ORFQE...). Le choix des chargés de mission s'est fait en raison de l'opportunité d'obtenir un rendez-vous. Une attention particulière a été apportée pour que les activités exercées par chacun d'eux soient le plus représentatif possible du fonctionnement et des réalisations de l'ARD/DDE.

2.2.1 Présentation des tableaux de bord

L'auditeur a conçu deux groupes de tableaux de bord: un groupe destiné à chacun des services de l'ARD (Cf. Annexe 5 et 6), et un groupe destiné au service administratif (Cf. Annexe 7).

Les tableaux de bord que les services doivent remplir comportent 3 fiches "Programme prévisionnel d'activité" (Cf. Annexe 5.1 à 5.3) et une fiche récapitulative par projet, et quatre fiches (Cf. Annexe 6.1 à 6.4) concernant les tableaux de bord mensuel d'activité.

Les fiches "programme prévisionnel d'activité" consistent comme leur nom l'indique à prévoir à la fois les charges de travail et les budgets leur correspondant. Elles introduisent la distinction entre les activités permanentes du service, les actions spécifiques, et les projets spécifiques. Les annexes 8.1 à 8.3 donnent l'exemple de tableaux de bord du service "Développement des entreprises/techniques". L'annexe 9.1 montre comment a été remplie une fiche récapitulative d'un projet spécifique appelé "missions jeunes commerciaux dans l'industrie". L'assistante d'un chargé de mission considère que cette fiche n'est pas équilibrée. En effet, elle n'a pu remplir la partie concernant l'origine des financements. "C'est peut-être important, dit-elle, mais à mon avis ça prend une place surdimensionnée par rapport à la réalité du projet analysé". Elle a de ce fait réalisé en parallèle sa propre fiche qui selon elle

correspond davantage à la réalité de ce qui était mené dans le cadre du projet (Cf. Annexe 9.2).

Les tableaux de bord mensuels d'activité doivent permettre un suivi mois par mois des dépenses, l'avancement de ces dépenses par rapport au début de l'année, une comparaison pour les activités permanentes avec le même mois de l'année précédente. Il est prévu que chaque dépassement ou retard soit suivi d'une explication succincte. La fiche récapitulative (Cf. Annexe 6.1) reprend également les recettes et leurs origines. En Janvier 1994, le processus général du contrôle de gestion n'étant pas suffisamment avancé, aucune fiche de suivi mensuelle n'avait été remplies.

Le service administratif doit, quant à lui, remplir deux fiches "tableau de bord mensuel d'activité" (Cf. Annexe 7.1 et 7.2). Comme le montre l'annexe 7.1, le tableau de bord concerne le personnel. Le but est d'avoir un suivi précis du personnel en terme de poste (pourvus, inscrits, vacants, CDD...) et en terme de présence (Nombre d'heures, congés, absences...) pour l'ensemble des entités composant l'ARD. L'annexe 7.2 est un tableau de bord mensuel d'activité des données comptables et financières. Il reprend les dépenses (personnel et autres) et les recettes du mois, celles qui ont été effectuées depuis le début de l'année, l'évolution par rapport au budget annuel, et les explications en cas de dépassement par rapport aux prévisions. Puis il reprend la ventilation des dépenses de chacune des entités de l'ARD. Le service administratif comme les autres services n'a pas encore réellement mis en route ses tableaux de bord. Les annexes reprennent un remplissage manuscrit et une fiche vierge.

2.2.2 La mise en place du contrôle de gestion

C'est en septembre 93 que les chargés de mission ont pris connaissance du contrôle de gestion. L'auditeur leur en a fait la présentation. L'un d'entre eux dira "Il est venu me vendre le contrôle de gestion." Parmi les trois services interrogés, l'un d'entre eux a fait partie d'un test de départ. En effet, avant d'étendre les tableaux de bord à toutes les activités, ils ont été testés sur quatre d'entre eux. Le remplissage des fiches est fait par le chef de service, ou au moins sous sa responsabilité.

Dans un deuxième temps, et dans le cadre du Conseil d'Administration de l'ARD du mois de Décembre, un des services a été désigné pour présenter les tableaux. Cette échéance fût l'occasion d'une première prise de contact entre le contrôleur de gestion et un service. La situation à l'époque est relativement floue puisque le contrôleur de gestion n'était que supposé le devenir et n'était pas nommé officiellement. On remarque dans tous les cas, qu'il faut une certaine contrainte pour que les chargés de mission remplissent leurs fiches, c'est à

dire soit dans le cadre du test, soit dans le cadre de la présentation au Conseil d'administration. Sans ces obligations, il est probable qu'aucun tableau de bord n'aurait été rempli.

2.2.3 Les difficultés rencontrés lors du remplissage des fiches

L'argument le plus souvent avancé pour expliquer la difficulté de remplir les fiches consiste à dire que les activités pratiquées sont difficilement mesurables: "Je ne vois pas dans les actions que nous menons ce qui peut correspondre aux cases à remplir", dira un chargé de mission.

Un autre argument vient peut être expliqué ce qui est ressenti comme une difficulté: le manque d'information et d'accompagnement: "on se retrouve sans aide ni indicateurs".

Face au problème de la compréhension, un chargé de mission ajoutera la crainte suivante: "Donner des indicateurs trop restrictifs de ce que l'on fait peut être dangereux. Ainsi, dans le cadre du financement des entreprises en difficulté, il serait tentant d'avoir comme indicateurs:

- le nombre d'entreprises aidées
- le nombre d'entreprises aidées qui ont survécues à leurs problèmes par rapport à celles qui ont disparues
- les entreprises qui ont eu des financement et celles qui n'en ont pas eues.

Mais le risque est grand, si l'on ne regarde l'activité que sous un angle quantitatif, de ne pas traiter les dossiers trop difficiles qui concernent les entreprises les plus en difficulté.

D'autre part, en tant que conseiller-ARD nous ne sommes jamais les seuls sur un dossier. Nous ne sommes qu'un opérateur parmi d'autres, ce qui rend la particularité de notre prestation difficilement mesurable".

Un autre des chargé de mission mettra en cause l'interface contrôleur/contrôlé: "La personne qui avait pour mission de récolter les fiches m'a ouvertement déclaré qu'elle ne pouvait pas me fournir d'explications concernant l'utilisation de ces fiches. Il aurait dû y avoir un échange, un aller-retour entre le "remplisseur" et celui qui "récolte" les fiches. J'ai donc décidé de faire ce travail avec ma propre philosophie du remplissage et avec l'aide des autres personnes du service (un autre chargé de mission, une assistante, et une secrétaire)."

Les difficultés rencontrés ont pour principale origine le manque de compréhension général sur ce qui est demandé et sur le sens qu'il faut donner au tableau de bord. Il est probable que ce soit la cause des nombreuses critiques qui ont accueillies la création du contrôle de gestion à l'ARD.

2.2.4 La perception du contrôle de gestion

D'une manière générale, la première réaction est le plus souvent négative. Cependant, le détail des entretiens permet de relever des éléments perçus comme positifs.

Les aspects positifs

- La mise à jour régulière et le suivi des dépenses sont importants même si par le passé le manque de prévisions n'a pas véritablement gêné l'action des chargés de mission: "Il est intéressant de savoir pour chaque action que l'on mène ce qui a été dépensé et ce qui reste dans l'enveloppe."

- Le contrôle de gestion devrait être positif pour l'organisme ARD lui-même: "Il est bon de mieux savoir ce que l'on y fait, même si la lecture des tableaux de bord ne donne pas d'éléments sur la politique générale de l'organisme. Il faut s'y mettre, c'est dans l'intérêt de tous."

Une autre déclaration va dans ce sens: "A mon avis, élaborer des tableaux de bord que les services devront remplir chaque mois est une initiative intéressante. L'intérêt d'avoir un relevé mois par mois de la situation, c'est de pouvoir réagir vite à tout déséquilibre dans la trésorerie, et d'en trouver éventuellement la solution. Auparavant, la raison du déséquilibre n'était même pas recherchée."

- Finalement, la critique la plus positive viendra du chargé de mission qui s'est trouvé dans l'obligation de remplir les tableaux de bord: "Le travail que nous avons réalisé pour remplir les fiches a été très intéressant. Il permet de voir le travail effectivement réalisé par chacun des services. C'est un "flicage" positif pour revendiquer en interne comme en externe les réalisations et les besoins. Cependant pour que le contrôle soit réellement positif, il devra être suivi de solutions (ex. combler le besoin en personnel lorsque cela a été clairement démontré)."

Les aspects négatifs

La critique la plus fréquente concerne la lourdeur du dispositif de contrôle de gestion. Le temps passé à remplir les fiches apparaît parfois comme du temps perdu et risque peut-être d'entraîner une certaine lassitude. D'ailleurs certains considèrent que ce n'est pas à eux de remplir les fiches ni même de s'intéresser aux problèmes de prévisions budgétaires: "A mon avis ce n'est pas aux chargés de mission de s'impliquer dans la gestion de l'ARD. Ce rôle revient à la direction et au service administratif." Une deuxième remarque confirme l'idée: "S'il y a un problème de trésorerie et d'échéancier, ce n'est pas au chef de services de le gérer

à travers les fiches de tableaux de bord, dit-il. Exemple: en 1989/90, l'ARD était présente au salon de l'étudiant. La somme occasionnée par ce salon n'a jamais été mandatée au Conseil Régional. Résultat, il a fallu faire un tas d'opérations pour renflouer le déficit et obtenir l'argent nécessaire, notamment par la facturation de la somme dans le cadre d'une autre opération. " Ces manipulations rendent l'ensemble de la situation très confuse".

La critique la plus virulente est probablement l'accusation de flicage: "Je ne vois pas l'intérêt des fiches et du tableau de bord en général sauf pour "fliquer" ce que l'on fait."

Enfin, d'autres problèmes ou critiques ont été soulevés:

- Il est impossible d'établir de façon prévisionnelle les dépenses qui seront effectuées avant que l'action ne démarre. Toutes les dépenses ne sont pas maîtrisables dans le temps dans la mesure où elles dépendent de facteurs non maîtrisables. Toute prévision risque d'entraîner un mécanisme de "dépenses pour dépenser".

- Dans le cadre de certaines opérations, il peut y avoir confusion lorsque l'on demande le budget global et les cofinancements (Cf. Annexe 4.3): "Ainsi sur une opération qui coûte 2 millions de francs, l'ARD ne participe qu'à hauteur de 120 KF, or ce sont les 2 millions de francs qui apparaissent dans le tableau. Mais dans la réalité de la gestion de l'ARD comment cela va-t-il apparaître ?"

- Le contrôle de gestion par le biais des tableaux de bord est exclusivement quantitatif: "Au regard des TB on ne peut toujours pas répondre à la question "Que fait le service ?". Dans le cadre de mon service, il est possible de remplir la fiche et de tricher. Sur certains dossiers on peut passer une journée, alors que sur d'autres on passera 8 jours. Or si le bilan final n'est que quantitatif, les deux types de dossiers seront comptabilisés de la même façon. Autre exemple, dans le domaine du rapprochement d'entreprises, pour le moment, il y a 600 dossiers en cours, alors que selon moi il n'y en aurait que 150 à garder. Dans le cadre d'une quantification, toute suppression de dossier risque d'apparaître comme une diminution d'activité alors que c'est l'objectif de départ qui a changé: désormais nous souhaiterions faire mieux avec moins de dossiers."

- Dans le cadre de services qui n'ont pas de budgets spécifiques, c'est à dire de demande de budget pour telle ou telle action, mais plutôt des activités permanentes, les coûts sont constants. Les tableaux de bord proposés dans le cadre du contrôle de gestion peuvent être rempli au premier janvier. cette trop grande prévisibilité enlève au tableau aussi bien son intérêt informatif que prédictif.

3) Les propositions

Si l'une des critiques des tableaux de bord concerne leur aspect trop quantitatif, l'une des propositions est de prendre davantage en compte les aspects qualitatifs: " Il faudrait que les TB prennent en compte davantage les aspects qualitatifs des actions. Dans l'exemple du programme SUCCES à aucun moment le TB ne laisse apparaître le type de projet examiné, le type de profil des créateurs, les problèmes rencontrés pour la mise en place de ce programme..."

Dans le même registre: "L'ARD intervient dans un domaine peu palpable et qualitatif. Or les fiches ne permettent pas de mieux comprendre l'activité, ni même de connaître les réalisations qui ont été faites par chacun des services. Sans faire trop long et trop littéraire, pourquoi ne pas envisager une fiche par programme dans laquelle seraient détaillés:

- les objectifs
- les réalisations
- les aspects positifs / les aspects négatifs
- les résultats
- ce qu'il faut changer, garder, supprimer."

Un chargé de mission compte beaucoup sur la séparation actions permanentes/ actions spécifique que l'on trouve dans les fiches-tableau de bord: " Le problème, c'est que pour le moment les opérations ou actions permanentes sont gérées de la même façon que les actions spécifiques. Or les actions spécifiques relèvent le plus souvent d'un engagement contractuel de l'ARD vis à vis des partenaires extérieurs, c'est à dire que si l'on a besoin de tant de KF tel mois, il faut pouvoir les débloquer rapidement et non selon le système classique de déblocage des fonds. Pourquoi pas dans ce cadre prévoir un fond d'intervention pour qu'il n'y ait pas de temps perdu et pour ne pas être bloqué par le train-train administratif ? Cela revient de toute façon à l'Agence de coordonner les besoins financiers des actions permanentes ou spécifiques.

Les actions spécifiques sont importantes car c'est ce qui permet pour les personnes extérieures d'identifier l'Agence. Cela est vrai également pour les membres du Conseil d'Administration et pour les élus puisque les actions spécifiques passent en commission. Par contre les actions permanentes sont beaucoup moins bien identifiées. La reconnaissance globale se fait donc sur le terrain des actions spécifiques, d'où l'importance de bien les gérer."

Enfin, au service administratif, si l'on accepte une certaine remise en cause de ce qui était réalisé jusqu'à présent, les propositions se font sous forme d'interrogation: "s'il est vrai que

le renforcement de l'outil comptable aurait résolu les problèmes budgétaires et les problèmes de trésorerie, il reste au contrôle de gestion à faire l'interface entre les chefs de services et le directeur pour vérifier entre autres l'adéquation de l'activité et des postes de travail. Cependant la nomination d'un directeur général adjoint (déjà en place actuellement) ayant cette interface pour mission n'aurait-elle pas suffi ?"

IV/ ANALYSE

1) La fonction contrôle de gestion

Le contrôle de gestion est issu de la volonté de l'Assemblée générale suite aux propositions qui ont été faites dans le rapport d'audit. Il semble également que ce soit une volonté assez forte de la part du nouveau directeur général de l'Agence. D'ailleurs le contrôleur est directement recruté par le directeur général, même si son choix est ensuite soumis à l'accord de la présidente du Conseil Régional.

Les circonstances dans lesquelles a été créée la fonction de directeur général a-t-elle eu une influence sur la nomination du contrôleur de gestion ? Le directeur général a-t-il placé des hommes et des femmes de confiance autour de lui ? Ces éléments ne sont pas sans conséquence sur le déroulement général du contrôle de gestion. Cependant, il faut revenir à des éléments plus tangibles comme la place du contrôle elle-même.

On remarque qu'après sa nomination, le contrôleur a un rôle tout à fait prépondérant au service administratif, avec semble-t-il, un droit de regard sur l'ensemble de ce qui s'y passe. Le rôle administratif et comptable du contrôleur de gestion est en fait bien différent de ce que devrait être normalement la fonction contrôle de gestion, et comme il le dit lui même: "je suis contrôleur de gestion mais il y a d'autres choses à entreprendre avant".

2) Le contrôle de gestion

L'opinion générale sur l'utilité d'un contrôle de gestion est très variable d'une personne à une autre. Du côté des "contrôlés" on distingue trois façons d'aborder le contrôle de gestion:

- les mécontents et sceptiques:

Ce sont ceux qui en général n'ont pas rempli leur fiche à la fois par manque d'intérêt mais aussi parce qu'elles ne correspondent pas selon eux à la réalité des actions qu'ils mènent. Ils voient dans le contrôle de gestion la main mise de la

direction sur l'ensemble des activités et notamment sur celles qu'ils mènent. Certains utiliseront même le mot de "flicage" des services. Leur rejet du contrôle de gestion n'est cependant pas total.

- les sceptiques mitigés: ils sont de plusieurs sortes:

- soit ils considèrent que le contrôle de gestion est plutôt une bonne chose pour une partie des activités de l'agence, mais pour leur propre activité il n'a pas grand intérêt. Ce sont en général les services dont l'essentiel de l'activité est permanente;

- soit ils considèrent que le contrôle de gestion est une bonne chose pour une partie de leur activité mais que d'une manière générale, le contrôle de gestion est un outil disproportionné pour un organisme comme l'agence: "Selon moi le contrôle de gestion tel qu'il se présente est déjà dépassé, tout comme l'est le nouvel organigramme. Ces deux "outils" ont été prévus dans le cadre d'une grande ARD, c'est à dire l'ARD réunissant sur un même lieu géographique et avec des objectifs complémentaires l'ensemble des organismes associés qui lui sont rattachés juridiquement. Or en définitive, l'organigramme et le contrôle de gestion ne vont s'appliquer qu'à la Direction du Développement Economique et aux services communs (service administratif, direction générale) c'est à dire à la moitié de la "grande ARD" initiale. Le contrôle de gestion est donc devenu une sorte d'usine à gaz: l'outil est disproportionné."

Ils sont moins virulents dans leur opposition au contrôle de gestion, mais ils sont le plus souvent sceptiques quant à l'intérêt, et l'efficacité du contrôle de gestion tel qu'il est présenté en décembre 93.

- les intéressés:

Ils correspondent souvent à ceux qui ont véritablement été investis dans le contrôle de gestion et qui ont dû y travailler d'une manière ou d'une autre. Ils considèrent que le contrôle de gestion est plutôt une bonne chose pour leur service comme pour l'agence, même si ce contrôle n'est pas parfait et ne répond pas à toutes les questions. On peut mettre cet intérêt sur le compte de plusieurs choses mais ce ne sont ici que des suppositions:

- soit le fait d'y travailler en remplissant des fiches (même de manière obligatoire) leur a fait découvrir que ce n'étaient pas une tâche insurmontable et qu'eux-mêmes pouvaient en tirer profit pour leurs propres activités,

- soit le fait de devoir y travailler à donner à leur tâche par le biais du contrôle de gestion une dimension valorisante.

Enfin, le contrôle de gestion se trouve confronté à un double problème. C'est un outil nouveau qui peut inquiéter (de part le mot "contrôle") et qui demande du temps pour le comprendre et un accompagnement pour s'en servir. Or le contrôleur de gestion de part ses nouvelles fonctions qui correspondent davantage au service administratif qu'à une fonction classique de contrôle de gestion, n'a pas le temps (ni l'envie ?) de s'y consacrer. De son côté, l'auditeur a pour mission de "faire tourner" l'outil.

D'autre part, les fiches tableaux de bord posent presque toujours des problèmes de lisibilité. De plus, leur adéquation avec les activités des différents services semble poser des problèmes. Enfin, la place trop grande réservée aux financements et en particulier aux financements extérieurs au Conseil régional, ne laisse pas une place suffisante aux indicateurs qualitatifs. Le caractère quantitatif et financier risque de donner l'impression aux chargés de missions de ne pas avoir été compris par l'auditeur et par la direction. Certes les gens, les outils, la fonction sont nouveaux pour les "contrôlés", mais le risque est grand de les décourager voire de les bloquer car il est probable qu'ils soient peu enclins à consacrer du temps à une tâche nouvelle dont ils ne comprennent pas toujours l'intérêt et les apports, ou qu'ils considèrent inadaptée à leurs besoins.

<p style="text-align: center;">CAS N°3 LE CONTROLE DE GESTION AU SEIN D'UNE MUNICIPALITE: les contributions d'une carte de paiement</p>
--

I/ SITUATION GENERALE

1) Les circonstances

Comme le cas n°2 (ARD), le cas n°3 porte sur le contrôle de gestion. Le contexte est cependant différent en raison de l'institution concernée et de la position même du contrôle de gestion au sein de cette institution. Dans le cas n°2, il s'agissait d'un organisme associatif de 140 personnes dont l'activité était essentiellement qualitative. Dans le cas n°3, il s'agit d'une municipalité, c'est à dire d'une collectivité territoriale employant 2000 personnes (1100 Equivalent Temps Plein), avec 66000 administrés et d'un budget de 465 millions de Francs. Cet organisme est plus grand mais a une activité plus identifiable et pour partie plus quantifiable que l'ARD.

Le contrôle de gestion à la mairie de Villeneuve d'Ascq n'est pas encore une fonction bien définie, c'est à dire qu'il n'existe ni sur le fond (peu d'écrits), ni sur la forme (pas de direction propre, ni de personne nommément en charge de la fonction). Il est pratiqué par le directeur des services de l'administration générale (Cf. Annexe 1: l'organigramme) d'une façon relativement informelle, c'est à dire sans système de contrôle de gestion intégré. Il reçoit d'autre part l'aide du directeur du service informatique.

Il est possible que le contrôle de gestion se développe dans les mois ou les années à venir. En effet, le désengagement de l'Etat vis à vis des collectivités territoriales, et les fermetures d'entreprises réduisent les recettes municipales, alors que les dépenses aussi bien internes (salaires) qu'externes (coûts des services et des structures) continuent d'augmenter régulièrement.

Cependant comme à l'ARD, le contrôle doit faire face à de multiples réticences. Pourtant, de part leur nature, certaines activités communales sont quantifiables et devraient se prêter

plus facilement au contrôle. Il arrive qu'elles soient par essence soumises au contrôle. C'est le cas de la restauration scolaire et des centres d'accueil. En effet, les services municipaux sont délivrés contre une participation financière des usagers, fonction de leur quotient familial. Dans une politique de réduction des coûts, les personnes en charge du contrôle souhaiteraient faire "coller" davantage le coût réel du service et le prix que l'on fait payer, mais aussi de contrôler plus efficacement les prestations offertes.

La mise en fonctionnement d'une carte de paiement pour les services municipaux est probablement un élément moteur d'un contrôle de gestion qui existe encore sous forme de mosaïque de contrôle et non sous forme de contrôle de gestion intégré.

2) La méthode

La récolte des informations concernant le contrôle de gestion à la mairie de Villeneuve d'Ascq s'est faite essentiellement à partir d'un dialogue avec le directeur de l'administration générale qui n'a pas le titre de contrôleur de gestion, mais qui en a la charge officiellement. D'autres personnes ont également été rencontrées. Elles accompagnent plus ou moins directement les initiatives du directeur de l'administration générale. C'est le cas notamment du directeur informatique qui se positionne toujours comme "accompagnant d'un mouvement qu'il ne crée pas". D'ailleurs l'informatique est souvent l'outil indispensable à de nombreuses opérations de gestion et de contrôle, comme le système Pouce et Puce.

II/ L'ABSENCE DE SYSTEME INTEGRE DE CONTROLE DE GESTION

1) Des "bouts" de contrôle de gestion

Le directeur de l'administration générale dira à ce sujet: "On ne peut pas dire qu'il existe un système de contrôle de gestion intégré à la mairie de Villeneuve d'Ascq. Jusqu'à présent, la ville n'avait pas de problèmes d'argent, mais depuis deux-trois ans, l'équilibre financier est de plus en plus fragile. En fait, on organise des groupes de travail, lorsqu'il y a des dérapages dans tel ou tel service avec la direction concernée, la direction des ressources humaines, le secrétariat général et la direction des finances, mais c'est du coup par coup".

Le directeur informatique explique la situation de la façon suivante: "Le contrôle de gestion à la mairie de Villeneuve d'Ascq s'apparente à des bouts de piliers inachevés et non reliés entre eux. On se limite à des interventions ex-post. On est un peu comme des pompiers qui

interviennent pour des feux de forêt. On ne prévoit pas, on gère au plus pressé". Ce qui est entrepris par contre c'est la gestion de la trésorerie. Elle se fait en collaboration avec le Trésor Public. La commune laisse des fonds libres qui ne rapporte rien au Trésor public, l'objectif étant d'en laisser le moins possible. Cette méthode évite de faire des emprunts ou de payer des agios.

S'il n'existe pas de contrôle de gestion intégré, il existe dans certains domaines un contrôle des coûts de fonctionnement. La tarification et l'affranchissement en sont deux exemples.

- La tarification: Il a fallu deux ans pour changer la tarification des services publics rendus par la commune. L'objectif était de mettre en rapport les tarifs avec le coût réel du service pondéré au quotient familial.

Un premier résultat a été un gain financier avec une augmentation des produits des services de 2 % en 1993, et probablement de 3 % en 1994.

Un deuxième résultat a été une plus grande justice dans la répartition des tarifs. Les revenus les moins importants payent moins qu'avant. Et inversement, on constate que les foyers dont les revenus sont les plus élevés utilisent moins ces services dont les prix étaient dérisoires pour eux auparavant.

- Les frais d'affranchissement: On a constaté que le nombre de courriers envoyés s'est accru de 50 % en 3 ans. La première réaction a été de dire: "C'est bien, l'activité générale de la ville s'accroît". Mais si l'on creuse un peu plus on s'aperçoit d'un certain nombre de dérapages. D'abord les associations ont eu l'autorisation d'affranchir leur courrier au sein des services municipaux. Ensuite, il était possible pour les demandeurs d'emploi d'envoyer leur courrier lié à la recherche d'emploi par le biais de la mairie. Mais les dérapages ont été rapides, certains envoyant par exemple leur courrier pour des achats par correspondance. Les dérapages existaient aussi en interne puisque nombreux étaient les employés qui envoyaient leur courrier personnel. La volonté politique du maire par rapport aux demandeurs d'emploi montre qu'il est difficile de "parler vrai". Le maire est persuadé que les services contrôlent les envois, ce qui n'est pas le cas. La vigilance se dégrade jusqu'à ne plus exister. Ainsi, simplement en rappelant les règles et sans prendre de mesures directives, il est possible de revenir à un nombre d'envoi beaucoup plus normal.

2) Une proposition repoussée

Si le contrôle de gestion est pour le moment parcellaire, un système intégré de contrôle de gestion a pourtant été proposé au maire. Il a donné politiquement son feu vert, en gardant

toutefois une certaine réserve puisque les autres élus n'ont pas encore donné leur accord. Un des projets de ce contrôle de gestion était la modification des subventions aux associations. La commune subventionne environ 2000 associations dont 1000 ont un budget supérieur à 2000 francs par an.

Le premier objectif est de mieux gérer la trésorerie de la commune afin de réduire les découverts. Actuellement les subventions sont versées en deux fois sans tenir compte de la trésorerie de la ville, et dans le même temps, l'association pouvait très bien avoir suffisamment d'argent pour le placer en SICAV de trésorerie. L'idée était donc de tenir compte des besoins de trésorerie des associations et de celles de la ville pour le versement des subventions. Cela signifiait que les associations devaient faire des appels en fond de trésorerie lorsqu'elles en avaient besoin.

Le deuxième objectif est de faire des économies. Lorsque les associations feront des produits financiers, la commune réduira pour partie sa subvention. Une supra-association serait créée pour distribuer les subventions et pour pouvoir faire des produits financiers.

Auparavant, le budget aux associations était versé en deux fois: dans un premier temps 60 %, dans un deuxième temps 40%. L'idée est que la supra-association verse les 40 % au fur et à mesure et en fonction des besoins de l'association et en fonction de la trésorerie de la ville. Avant le versement, la supra-association pourra réaliser des produits financiers.

Exemple: Le budget d'une association en année n et en année n+1

<u>Budget en année n</u>	<u>en n+1</u>
1000 F de subvention municipale	1000 F de subvention
+ 20F de produits financiers	+ 20 F de produits financiers

Avec le nouveau système

<u>Budget en année n</u>	<u>n+1</u>
1000 F de subvention	990 F de subvention
+ 20F de produits financiers	+ 20 F de produits financiers

Avec le nouveau système, la ville ne reverserait plus que 990 Francs la deuxième année au lieu de 1000 Francs puisqu'elle a réalisé des bénéfices. Elle fait donc une économie de 10 Francs et l'association conserve ses produits financiers.

Pour faire passer cette proposition et pour obtenir l'information c'est à dire les bilans financiers des associations, les responsables ont tenté de se prévaloir de la loi qui oblige les communes à publier certains ratios concernant les associations subventionnées. Mais rapidement les associations bien gérées ont compris qu'avec le nouveau mode de calcul, elles obtiendraient moins de la mairie.

Au niveau politique, la proposition a été très mal perçue, de nombreux élus considérant que la ville n'avait pas à s'immiscer dans la gestion des associations. En fait, pour comprendre les relations délicates entre les associations et la mairie, il faut remonter un peu dans le temps. Au départ, la plupart des associations était gérée par des personnes de connaissance, proche du maire. Mais avec le temps, les proches ont laissé la place à d'autres. Le droit de regard de la commune devenait moins facile. Il arrive même à l'heure actuelle que lors de l'assemblée générale de certaines grosses associations sportives, la ville ne soit pas invitée. Il n'est pas non plus possible d'imposer ce nouveau mode de calcul des subventions de façon autoritaire. Les responsables d'associations auraient recours au maire qui de toute façon ne donnerait pas raison à ses techniciens.

Ces propositions relatives à l'amélioration de la gestion de la trésorerie et à la réalisation d'économie ont donc été repoussées notamment en raison du blocage en amont fait par les associations.

3) Les difficultés inhérentes au contrôle de gestion

Le directeur de l'administration générale considère que le terme même de contrôle de gestion est difficilement admis. Il prendra comme exemple la définition de son poste. Il n'a pas l'intitulé contrôle de gestion alors que c'est au départ une mission pour laquelle il a été embauché. Pourtant à la suite de la demande de la préfecture concernant des précisions sur les postes, a été instauré le terme de contrôleur financier.

Le fait de mettre le doigt sur des dysfonctionnements sans parler de sanctions soulèvent bien souvent des mécontentements. Certains lui ont même donné le surnom de "Picsous".

Il expliquera cela de la façon suivante: "Lorsque l'on met le doigt sur des dysfonctionnements importants lors de discussions à bâton rompu avec les services et qu'ensuite on en parle à l' élu qui en à la charge, ce dernier cherchera à comprendre en se tournant à son tour vers le responsable du service. Le responsable du service, le plus souvent, prend cela comme une critique alors que ce n'est pas son savoir-faire (la communication, le sport...) qui est en cause mais des méthodes de gestion". Il est fréquent que les responsables de service n'aient aucune formation en gestion. Mais ce qui paraît être

plus grave c'est la méconnaissance des règles de la comptabilité publique qui peut conduire à des fautes passibles de répressions (Ex: gestion de fait).

L'exemple de la restauration scolaire permet d'illustrer toute la difficulté de faire passer l'idée même de contrôle de gestion. La société qui s'occupe de la restauration scolaire est la même depuis 12 ans. Avec le développement de la ville, elle a eu besoin de locaux plus grands. La commune lui a construit ce dont elle avait besoin mais n'a jamais augmenté le prix de la location. Il y a deux ans, le responsable du contrôle de gestion a évoqué la possibilité d'augmenter ce prix. La levée de bouclier a été immédiate, le responsable de la restauration scolaire craignant que ce soit les familles qui fassent les frais de cette augmentation. Il aura fallu deux ans pour que l'on puisse en reparler, avec la présence lors de la commission du secrétaire général et de l'adjoint aux finances.

En fait, le problème des recettes ne constitue pas un problème pour les services. Le message est d'autant plus difficile à faire passer que la croissance de la ville a été forte pendant des années. La ville depuis environ cinq ans devrait être en difficulté, et c'est d'ailleurs pour cela qu'elle a embauché un contrôleur de gestion. Cependant, il y a toujours eu des événements heureux qui sont venus sauver la situation (ex: le recensement de 1990 qui montrait une augmentation du nombre d'habitants a été prise en compte par l'Etat pour le calcul de la dotation de 1991). Le responsable du contrôle de gestion tire la sonnette d'alarme mais les services n'en comprennent pas les raisons.

Enfin, la répartition des compétences entre le directeur financier et le directeur de l'administration générale chargé du contrôle de gestion ne semble pas très claire. La direction financière tient la comptabilité, alors que le contrôle de gestion doit s'appuyer sur cette comptabilité. Or les liens entre l'une et l'autre direction apparaissent occasionnels et peu étroits. Cette situation entraîne un certain attentisme et freine probablement l'instauration d'un contrôle de gestion plus développé.

III/ LES PROBLEMES DU CONTROLE DE GESTION ILLUSTRÉS PAR LA MISE EN FONCTIONNEMENT D'UNE CARTE DE PAIEMENT (Annexe3)

1) La conception du système

1.1 L'origine du projet

Le projet est collégial mais l'idée de départ puis la mise en route du projet viennent du directeur du service informatique. Il est arrivé il y a trois ans à la mairie de Villeneuve d'Ascq. Son expérience professionnelle est issue du secteur privé. C'est au départ un technicien mais il souhaiterait que cette image ne lui "colle pas trop à la peau". Lorsqu'il est arrivé à la mairie, il a constaté que l'utilisation informatique était très insuffisante, voire inexistante. Depuis, même s'il n'est pas un "fan" de la micro-informatique ultra-généralisée, il considère qu'elle peut apporter beaucoup, et que dans le cas précis de la mairie, elle a contribué à débloquer et faire évoluer les pratiques de bon nombre de services.

Il est parti du constat suivant: l'ensemble du système informatique est désuet, et notamment le mécanisme de délivrance des tickets de restauration scolaire qui se faisait avec une machine archaïque et bruyante. C'est ainsi qu'en 1991 est née l'idée d'entreprendre la conception d'une monétique municipale. L'objectif est d'améliorer la gestion des services municipaux à caractère répétitif. Le directeur informatique a coordonné le projet. Il a passé dans ce cadre des partenariats avec différentes entreprises parties prenantes du projet¹⁴. Il a suivi de près la mise en place du service dans la première école, c'est à dire qu'il a participé aux réunions pédagogiques destinées aux parents et s'est placé à plusieurs reprises sur les lieux d'utilisation de la carte.

Actuellement, il est toujours la personne pilote du système, notamment du point de vue technique. Le suivi général du projet est fait en collaboration avec le service administratif (la Régie centrale et le directeur des services de l'administration générale), le service Jeunesse (Enseignement et Restauration scolaire), et avec la Trésorerie principale comme partenaire extérieur. En effet, tout ce qui touche aux finances publiques, et selon le principe de la séparation entre l'ordonnateur et le comptable, est supervisé par la Trésorerie principale. Il a donc été impératif qu'elle donne son aval sur le principe du système monétique, et son accord sur le fonctionnement de ce nouveau système.

Les principaux arguments pour persuader le Trésor public de l'utilité du système ont été la transparence qu'il apportait et la simplification de leur travail. En effet, il sera désormais plus

¹⁴les entreprises partenaires du projet sont: MCS TRANSACTIQUE, SOPRA, PRESYS, et SMART Ingenierie.

facile pour la Trésorerie principale de vérifier les comptes à partir d'un état informatique, qu'à partir des bandes de caisse des restaurants scolaires. Après l'accord de la Trésorerie principale sur le projet Pouce et Puce (et sous condition du maintien du pré-paiement), celle-ci s'est joint à la mairie pour défendre le projet auprès du Ministère des finances et du budget qui devait donner son accord. Ce qui a été fait.

1.2 Les conditions initiales

Le nouveau système de paiement qu'instaure la carte Pouce et Puce doit manoeuvrer entre deux contraintes ou plutôt deux impératifs. D'un côté une condition politique clairement affirmée de la part des élus: les enfants ne doivent pas être pénalisés si le compte familial n'est pas (provisoirement) approvisionné, c'est à dire qu'ils doivent quand même pouvoir manger à la cantine. De l'autre côté, une condition administrative: le Trésor public a donné son accord à condition que soit maintenu un système de pré-paiement comme c'était le cas avec les tickets.

La condition politique

Avec le système des tickets de restauration, le paiement était toujours effectué avant la consommation des tickets, c'est à dire que pour x francs, on avait x tickets. Lorsque les enfants n'avaient pas de tickets, ils étaient identifiés comme venant d'une famille en difficulté financière, et pris en charge alors par la CCAS. Cependant, il arrivait que les familles préfèrent faire appel à l'élu ou à toute autre personne de leur entourage susceptible de les faire accéder gratuitement à ce service municipal.

Désormais avec le système monétique, si le compte n'est pas approvisionné et que les enfants veulent manger à la cantine comme l'imposent les élus, le compte sera débiteur. Si la situation perdure, la famille sera identifiée et envoyée au service de la CCAS. Ainsi les familles en situation précaire, pas toujours déclarées jusqu'à présent, et parfois traitées en aparté, seront sorties de la masse et identifiées. Avant, on ne découvrait la situation que lorsqu'elle était insoluble, désormais la rapidité de réaction est beaucoup plus grande.

Si ce système présente une indéniable amélioration en terme de transparence, dans la gestion et l'administration des usagées, il peut s'avérer gênant pour les élus. Ces derniers perdent en quelque sorte une partie de leur pouvoir et de leur influence.

La condition administrative

La condition de pré-paiement est la condition *sine qua non* la Trésorie principale refuse de donner son accord à la mise en place du système. La Trésorie principale connaît la situation financière des familles (liaison permanente avec les comptes), mais elle n'est pas encore assurée du principe de pré-paiement. Si les responsables municipaux lui ont assuré que ce serait le cas, la décision politique est pour le moment inexistante. Il était prévu que deux décisions soit prises avant d'étendre le système à d'autres écoles.

1- Fixer le montant du nombre de repas à partir duquel on donne l'ordre d'émettre un titre de recette (c'est à dire une note indiquant à la famille ou au responsable de l'enfant que son compte est débiteur de x repas, et qu'on lui demande de payer le plus rapidement possible.). L'idée est de dire 100 francs c'est facile à recouvrer, par contre 700 Francs, ça risque de poser des problèmes, surtout lorsque l'on sait que 60 % des logements de la ville sont des logements sociaux. Pour le moment, ça se passe bien, car le système existe dans des écoles où il n'y a pas de problèmes sociaux importants (deux cas de non-paiement ont été relevés pour le moment).

2- Acter une pénalité lorsque qu'est émis un titre de recette.

En effet, un titre de recette coûte cher, il faut donc savoir, si l'on fait supporter ce coût à la famille débitrice. Il faut savoir que nombreuses sont les personnes qui attendent d'être relancées pour payer. Les élus sont contre ce système de pénalité, pourtant, le Trésor public pourrait remettre en cause le système si aucune décision n'était prise dans ce sens.

Finalement, les élus n'ont pas voulu trancher. Ils préfèrent que leur soit soumis tous les dossiers difficiles lors des commissions. Les comptes à découverts seront donc examinés au coup par coup et suivis d'une relance écrite et téléphonique. "Mais pourra-t-on tenir longtemps avec un tel système qui de plus est coûteux ?" se demande le directeur informatique.

2) Les apports du système Pouce et Puce

2.1 La réduction des frais généraux

Avant de parler de la réduction des frais généraux engendrés par le système, il faut préciser que le coût de l'opération a été de 2,3 Millions de Francs. L'amortissement est prévu sur deux ans, grâce à la vente escomptée de l'ingénierie à d'autres communes

Les frais généraux qu'il est possible dès à présent de réduire se font en matériel et en personnel

- En matériel: prévoir de façon très précise, le nombre de repas quotidiens à préparer. Auparavant, la société qui préparait les repas, se basait sur un nombre approximatif. Il y avait inévitablement des pertes, dues à l'inexactitude entre le nombre de repas préparés et le nombre de repas pris. L'adéquation que permet le système Pouce et Puce devrait entraîner d'importantes économies.

- En personnel: des gains sur la masse salariale. L'arrêt à terme de la distribution des tickets dans les services devrait permettre un gain de personnel dans les mairies de quartiers qu'il sera possible de redéployer ailleurs. Il n'est pas question de licencier. Depuis deux ans la mairie n'embauche pas, et ne renouvelle pas les départs en retraite. En effet, la masse salariale bien que ramené d'une augmentation annuelle de 10 % à une augmentation de 5 % (en 8 ans) dépasse encore l'accroissement des recettes qui est d'environ 1,8%. Cependant, le personnel reste un poste sensible auquel les élus n'aiment pas toucher.

2.2 L'amélioration des conditions de travail

L'arrêt progressif de la distribution de tickets est une indéniable amélioration des conditions de travail. En effet les machines étaient très bruyantes, et les agents municipaux qui en avaient la charge sont contents de faire autre chose. Quant aux agents de surveillance des écoles maternelles, leur travail leur paraît plus valorisant que le simple comptage des tickets. On les a "briefés" sur le travail d'information auprès des enfants et des parents qui est désormais le leur. Ils peuvent utiliser leur propre carte lorsque les enfants les ont oubliés, ils passent plus de temps à la surveillance, et peuvent rectifier le nombre de repas à préparer à partir du serveur Minitel puisque c'est par lui que transitent les informations des écoles vers la restauration.

2.3 L'amélioration de l'image de la ville

Si le syndrome "Socrate" (Cf. La SNCF) a pu exister au départ, ce sont principalement les parents qui s'inquiétaient. Les agents de mairie leur ont conseillé de laisser faire leurs enfants. Dès lors tout s'est très bien passé: pour les enfants, c'est une sorte de jeux.

Pouce et Puce est dans la droite ligne de l'image de la ville. L'innovation au service de la gestion municipale conforte l'image de technopôle que la ville souhaite donner aux administrés.

3) Les problèmes soulevés par la carte paiement

Le projet Pouce et Puce est confronté à deux difficultés majeures: l'une plutôt psychologique lors de la phase de démarrage du projet, l'autre politique lors de sa mise en place et de son déroulement. Enfin, en marge de ces deux problèmes, l'informatique soulève un problème déontologique.

3.1 Le frein psychologique

Pouce et Puce est un système basé sur une technique appelé "monétique" que l'on souhaite appliqué à un service municipal, dans un premier temps la restauration scolaire et les centres de loisirs. Cette monétique municipale engendre un certain nombre de changements dans la pratique quotidienne des services concernés. Aux tickets qui étaient remis aux familles contre une somme d'argent, est substitué un "objet en plastique" (comme disent certains commerçants belges) appelé carte à puce qui permet de faire la transaction à partir d'un compte approvisionné. On passe donc de quelque chose de palpable (les tickets), à quelque chose d'impalpable (une transaction électronique). Si cette technique est qualifiée de progrès pour les concepteurs, elle suppose un niveau d'abstraction qui n'a peut être pas encore été atteint par une partie de la population. Qui ne connaît pas dans sa famille quelqu'un qui n'a pas ou n'utilise jamais de carte qu'elle soit bancaire ou autre (téléphone, multiservice...)?

En fait, il est probable que la carte Pouce et Puce connaisse les mêmes freins que d'autres techniques du même type. Pourtant, les freins ici ne viennent pas ou presque des utilisateurs directs, c'est à dire des enfants. Mise à part les tout-petits des écoles maternelles, ce sont les enfants qui pointent les prestations qu'ils demandent ("cantine", "étude"). Les enfants dans leur grande majorité, l'utilisent aisément et considèrent la manipulation comme un jeu. Ils font peu d'erreurs et n'ont aucune appréhension au départ pour l'utiliser. L'inquiétude est

beaucoup plus grande du côté des parents. Leur appréhension concerne à la fois la capacité de leurs enfants ("*Il ne sait pas*", "*il ne va pas y arriver*", "*il va se tromper*"...), et le fonctionnement du système. Lors des réunions pédagogiques, de nombreuses questions portaient sur la perte de la carte et son utilisation éventuelle par d'autres. Or pour vaincre les réticences et faire tomber les appréhensions, il fallait donner des explications sur le fonctionnement technique du système, ce qui pouvait parfois accentuer la difficulté de compréhension.

Le démarrage de l'opération dans la première école n'était pas évident puisqu'il n'y avait pas de précédent, et qu'il était difficile d'avoir des arguments précis contre les objections qui étaient faites. Cependant, les premiers sites choisis ont été des quartiers réputés socialement peu difficiles. Pour les responsables, il était important d'arriver "roder" avant d'étendre l'opération dans des quartiers problématiques.

3.2 Le frein politique

Lorsque le projet Pouce et Puce a été présenté aux élus villeneuvois, il a été accueilli avec une certaine réserve. Ils n'étaient ni vraiment contre, ni vraiment pour et attendaient la suite des événements. Peu à peu voyant que le projet semblait bien fonctionner, ils se sont sentis davantage concernés et intéressés. Cependant, le frein est double. Comme cela a déjà été dit, il faudrait que des décisions politiques soient prises, notamment en ce qui concerne le post-paiement. La marge de manoeuvre est délicate. Il s'agit de ne pas pénaliser les enfants lorsque les parents n'ont pas approvisionné le compte, mais aussi d'éviter la situation de post-paiement. Comment éviter la dérive qui consisterait à attendre la lettre de relance et un découvert plus ou moins important pour renflouer le compte familial. Les élus répugnent à se décider sur les modalités de mise en demeure. Ils sont dors et déjà opposé à l'idée de faire payer la relance et le retard de recouvrement.

La deuxième contrainte est liée à la transparence du système. Auparavant, il y avait des incohérences et des inexactitudes à différents endroits de la gestion. Non seulement, on ne savait pas exactement combien de personnes mangeaient chaque jour, ni même combien de repas étaient préparés. Les "fuites" pouvaient se situer à tous les endroits de la chaîne: aussi bien au niveau de ceux qui ramassent les tickets, que du côté des cuisines, ou encore du côté des élus. Ainsi la fraude, ou du moins la complaisance, était possible et probable.

On peut considérer *a priori* que le plus de transparence est une amélioration. Pourtant, elle fait surgir de nouveaux problèmes. Le cas des enfants et des familles qui ne payaient pas et qui faisaient l'objet de complaisance soit de la part des employés municipaux, soit de la part des élus, pourront difficilement faire l'objet d'une prise en charge parallèle. Avant, rien ne

filtrait, du moins officiellement, et chacun acceptait un *modus vivendi* qui évitait d'être confronté à une réalité que l'on ne voulait pas forcément mettre en lumière. Que se passera-t-il si les gestionnaires voient apparaître un nombre considérable de comptes à découvert, et pourquoi pas une précarité sociale insoupçonnée et dérangeante ? Les élus sont-ils prêts à tant de transparence ?

Un deuxième cas est directement lié à la transparence: celui des agents de la mairie non-résidents à Villeneuve d'Ascq qui bénéficiaient pour leurs enfants d'un tarif de résident. Comment continuer à leur assurer ce privilège ? Et inversement, comment revenir là dessus après plusieurs années de pratiques ?

Les concepteurs et gestionnaires du système restent perplexes sur l'évolution et les découvertes que le système risque d'apporter. Ils ont le sentiment d'avoir conçu une machine techniquement performante, économiquement intéressante, mais dont les conséquences sociales et politiques n'ont pas été complètement appréciées et sont encore pour une bonne partie d'entre elles inconnues.

3.3 Un problème déontologique

Enfin, les responsables sont confrontés à un autre problème lié à la transparence et à l'informatique. Le système est basé sur la mise en place d'un contrat Pouce et Puce afin que soit ouvert "un compte familial d'avance sur consommation de prestations". A ce titre, les familles doivent remplir un questionnaire dans lequel figure un renseignement lié au régime alimentaire de l'enfant ("Ne mange pas de porc"). Un des parents a considéré que ce n'était pas normal que l'on puisse tirer de ce questionnaire un fichier informatique, et à terme une liste avec les noms des enfants et donc des familles qui ne mangent pas de porc "Ce renseignement directement lié à la religion pourrait avoir de graves conséquences en cas de changement de majorité" estime ce parent d'élève.

Les élus ont approuvé la requête de cette personne. Ainsi, la mention "ne mange pas de porc" a été supprimé, mais le problème technique de savoir précisément combien de repas doivent être préparé sans porc n'a pas été résolu. Pour le moment, les enfants se contentent de cocher quotidiennement une croix sur un tableau au sein de l'école. Il n'en ressort ni nom, ni liste de nom.

Conclusion

Il est préférable de parler de contrôle des coûts que de contrôle de gestion. C'est probablement l'étape première qui permettra peut être avec le temps de faire tomber les barrières et les résistances suscitées par le concept de contrôle. L'exemple du système Pouce et Puce n'est pas à proprement parler du contrôle de gestion mais il fait partie de la démarche générale de contrôle. S'il ne pose plus de difficultés techniques majeures à ses concepteurs, il en rencontre d'autres dont l'observation est pleine d'enseignements.

Un système de contrôle, même dans le cadre d'une activité facilement identifiable et répétitive comme la restauration scolaire, ne peut être conçu uniquement d'un point de vue technique. La première difficulté concernant le frein psychologique lié à une nouvelle technique a pu être surmonté par le biais de discussions et de réunions pédagogiques. Il n'était de toute façon pas possible d'imposer un système sans un minimum de concertation. Quant au frein politique, il n'est pour le moment que latent. Pourtant, il risque d'être beaucoup plus difficile à lever. En effet, l'idée même du système ne vient pas d'un élu mais d'un technicien. La décision politique a été seconde par rapport à la décision technocratique. Or la pérennité du système ne pourra être réelle sans une décision politique. Les élus devront dans un délai assez proche se prononcer sur plusieurs choses mais surtout sur le degré de transparence qu'ils sont prêts à accepter. Plus que l'amélioration d'un système de contrôle, le système a des effets secondaires qui dépassent le cadre de la gestion et demande une réponse politique. Il est probable que les techniciens devront passer par une phase de négociation et de concertation avec les élus qui n'a pas eu lieu avant le démarrage de l'opération.

La pratique qui consiste à enclencher des mécanismes ou une technique avant l'accord politique est assez répandue. Les techniciens, pour faire passer leurs idées, ne peuvent pas toujours s'appuyer sur une délibération municipale. Ils tentent de trouver un élu par qui ils font passer leur idée. L'élu devient un élu-pilote à qui le technicien force un peu la main mais toujours en accord avec le maire. Ensuite, inévitablement il faudra passer par les délibérations municipales avec le risque que le projet soit rejeté. Cette tactique paraît être la seule à pouvoir faire avancer les choses.

Même lorsque l'on pense ne toucher qu'à des mécanismes internes, il y a d'inévitables répercussions sur l'externe qui demandent aux techniciens une double négociation: avec le public concerné, et avec les élus qui sont les décideurs finaux.

<p style="text-align: center;">CAS N°4 EVALUATION DU CONTRAT DE PLAN MAITRISE DE L'ENERGIE EN NORD-PAS DE CALAIS</p>

I/SITUATION GENERALE

1) Les circonstances

Le Conseil Régional a créé en 1981 l'Agence Régionale de l'Energie (ARE). L'Etat de son côté a une délégation régionale de l'Agence Française de la Maîtrise de l'Energie (AFME). ARE et AFME ont lancé conjointement une politique de maîtrise de l'énergie dans la région Nord-Pas de Calais. Elle a fait l'objet d'un contrat de plan particulier de 1984 à 1988 avec la dotation à parité égale d'un Fond Régional pour la Maîtrise de l'Energie (FRME) de 125 millions de francs. L'objet de ce fond était de subventionner les travaux d'économie d'énergie et de substitution de sources énergétiques dans les entreprises industrielles, les collectivités territoriales et les hôpitaux. Entre 1984 et 1988, 860 interventions ont été financées et ont généré 870 millions de francs d'investissements.

Pourtant, en 1987, période de relative abondance énergétique, les problèmes d'économie d'énergie sont moins cruciaux qu'au début des années 80. Du côté de la Région comme du côté de l'Etat, il convient de légitimer les actions de l'ARE et de l'AFME ainsi que la pérennité du FRME. Il convient aussi de savoir "si réellement la délégation régionale de l'AFME avait réussi ou échoué avec la Région depuis 5 ans, pour essayer de remobiliser les acteurs régionaux en matière d'économie d'énergie"¹⁵. Ils décident donc conjointement de lancer une évaluation. L'initiative vient des techniciens (chargés de mission) et non des dirigeants des deux structures.

Si les deux institutions ont besoin de montrer leur légitimité à travers l'évaluation et la cogestion du fond, elles n'en sont pas moins concurrentes, d'où d'inévitables problèmes de partenariat. Du côté Etat, on observe à l'époque un certain désengagement vis à vis du problème énergétique. L'Etat souhaitait que les Délégations Régionales réduisent leurs partenariats avec les Régions au profit d'actions propres. Du côté de l'institution régionale,

¹⁵B.Lafolie, *L'évaluation pluraliste du Contrat de plan particulier Maitrise de l'énergie. Bilan et enseignement*. Document interne de la délégation régionale, 1989.

on accepte de plus en plus mal que l'Etat conserve une délégation régionale alors que les domaines d'intervention en matière énergétique sont réduits.

2) Le rapport d'évaluation

2.1 Le montage de l'évaluation: la pré-évaluation et l'Instance d'évaluation

Les responsables des deux organismes ont délibérément fait le choix de ce qu'ils appellent l'évaluation pluraliste. Elle se définit avant tout comme un lieu de négociation. Ils pensent qu'elle devrait permettre l'instauration d'un large débat sur la maîtrise de l'énergie avec l'ensemble des partenaires que sont les entreprises, les collectivités territoriales, les hôpitaux, les lycées, les bureaux d'études... D'autre part, le contrat de plan particulier Maîtrise de l'énergie a un caractère innovant, facteur propice à l'instauration d'une évaluation pluraliste.

La première étape de l'évaluation a été la réalisation d'une pré-évaluation par un consultant extérieur. Sa mission était double: être le médiateur entre les différentes institutions et faire émerger l'objectif véritable de l'évaluation. Il apparaît rapidement que l'enjeu essentiel de l'évaluation est la poursuite ou l'arrêt de l'effort financier de l'Etat, et la poursuite de sa gestion partenariale avec la Région.

Après la pré-évaluation, la seconde étape consistait à monter l'Instance Pluraliste d'Evaluation (IPE) qui est l'outil central de l'évaluation pluraliste. En raison des dissensions entre les deux organismes, cela n'a pas été une tâche facile.

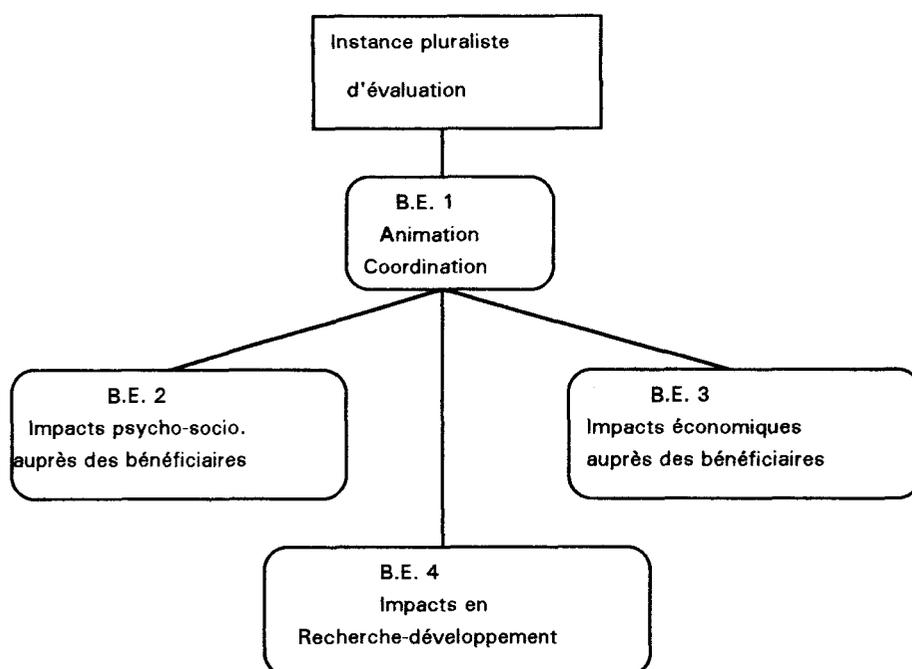
L'instance pluraliste d'évaluation a finalement été composée de la façon suivante:

- le Conseil Régional: services techniques (3 personnes), élus (6 personnes)
- l'Etat: l'AFME (4 personnes), des membres du service administratif (3)
- les clients (ceux qui bénéficient de l'aide): des industriels (4), des établissements publics (3), d'autres administrations (3).

Si l'accord s'est fait sur la composition de l'Instance d'évaluation, il a été beaucoup plus difficile de s'entendre sur le nom de son président, l'Etat et la Région se suspectant mutuellement de vouloir placer quelqu'un de leur "bord". Finalement l'accord s'est fait sur un fonctionnaire européen. Malheureusement, pour des raisons professionnelles, il ne pourra garder ses fonctions. La présidence sera donc assurée à tour de rôle par les élus régionaux (dans la réalité par les chargés de missions) et par l'AFME.

2.2 La réalisation de l'évaluation et la récolte de l'information

Afin de donner de la matière à l'Instance d'évaluation, la récolte de l'information se fera par l'intermédiaire de trois bureaux d'études: le premier est spécialisé dans l'audit d'organisation et animera l'Instance d'évaluation, le deuxième est spécialisé dans la recherche des impacts psychosociologiques sur un échantillon de personnes non bénéficiaires, un troisième est spécialisé dans la mesure des impacts économiques et énergétiques des bénéficiaires du FRME, enfin un quatrième s'attachera à regarder les impacts du FRME sur la recherche-développement.



La pré-évaluation a duré 6 mois et l'évaluation 18 mois. Le coût total a été de 860KF. L'Instance d'évaluation s'est réunie 6 fois avec un taux d'absentéisme croissant sauf lors de la dernière réunion consacrée aux résultats.

2.3 Résultats de l'évaluation

Le bureau d'études en charge de l'animation (B.E.1) a rendu un rapport sur le déroulement de l'évaluation et ses résultats (Cf. annexe 1). Les principaux constats sont les suivants.

1- Résultats quantitatifs

Le FRME a touché en cinq ans:

- 102 entreprises industrielles sur 4000 de plus de 20 salariés
- 320 communes sur plus de 1500
- 45 hôpitaux sur 120

D'autre part une enquête aurait indiqué que 71% des communes, 31 % des entreprises n'auraient pas entrepris les dépenses d'investissement concernant la maîtrise de l'énergie sans la subvention FRME.

Seule une partie de la cible aurait donc été touchée.

3- Résultat concernant le fonctionnement interne des services en charge des financements

Deux constats principaux:

- Les usagers viennent tout autant chercher des conseils techniques qu'une demande de subvention.
- Ils pensent que les délais d'instruction des dossiers pour les demandes de subvention sont trop longs.

3- Résultats qualitatifs

Le rôle de l'AFME comme celui de la Région en matière de lutte pour la maîtrise de l'énergie reste quelque chose de flou. Une enquête auprès des non bénéficiaires du programme a mis en évidence le constat suivant: à la question "Qui agit dans le domaine de la maîtrise de l'énergie?" 71 % répondent l'EDF, 15 % l'AFME et 5 % ARE/Région. Cette enquête a montré qu'il y avait un problème de communication et qu'il n'y avait probablement pas de place au niveau régional pour deux institutions (notamment en raison de l'embellie pétrolière de l'époque).

2.4 Les propositions

Les constats faits par les différents bureaux d'études ont été discutés lors de la dernière réunion de l'Instance d'évaluation. Le document de Décembre 1989 (Cf. annexe 2) reprend les principaux enseignements et conclusions de l'évaluation.

1- Continuer l'action: l'idée est que la cible de la politique n'a pas été atteinte dans sa totalité et qu'il reste à faire. Il faut continuer pour les institutions qui n'ont pas encore été touchées.

- 2- Proposer autre chose que les financements d'investissements: associer subvention et conseil, développer le financement d'exploitation, développer les procédures de financement-relais...
- 3- Accentuer le conseil: La procédure de subvention est trop administrative, et la fonction de conseil doit être développée par l'introduction de ratios comparatifs, de base de données, de méthodologies standards...Il serait également intéressant d'intégrer dans les équipes opérationnelles AFME / Région des conseillers-énergie, et des conseillers-technologie.
- 4- Réduire les délais d'instruction des dossiers de subventions.
- 5- Renforcer la concertation: il s'agit d'élargir le débat à d'autres organismes (C.C.I., relais professionnels...)
- 6- Accentuer le rôle de développement économique local que peut avoir la politique de Maîtrise de l'énergie (valoriser les filières locales comme la filière bois dans l'Avesnois, ou les éoliennes sur le Dunkerquois).
- 7- Développer la communication: Le but est de palier au fait que les deux organismes soient mal connus. Il est préférable pour la survie de l'un comme de l'autre de ne pas s'attaquer mutuellement. Ensuite, un des participants de l'Instance a proposé que leurs domaines d'interventions s'élargissent à la protection de l'environnement. Mais le débat autour de ces questions est resté lettre morte car considéré comme trop menaçant pour les agences en place.
- 8- Suivre et évaluer les actions: il s'agit de prolonger ce qui a en partie été mis en place lors de l'évaluation pluraliste.

II/ ETUDE DE L'EVALUATION

1) La méthode

L'évaluation ayant eu lieu en 1989, c'est à dire il y a quatre ans, l'étude la concernant se divise en deux temps. Dans un premier temps, elle s'appuie sur l'analyse de documents de l'époque, et sur des comptes-rendus d'évaluation, ainsi que sur le choix de l'évaluation pluraliste. Dans un deuxième temps, elle s'appuie sur des entretiens réalisés en 1994 auprès de ceux qui, en 1989, avaient commandé l'évaluation.

L'objectif est d'obtenir des informations sur les propositions qui ont été faites en 1989. Il s'agit de mieux cerner quel a été l'impact de cette évaluation, son utilité, ce qu'il en reste

dans le temps, et ce qui est fait actuellement en terme de suivi. L'évaluation a-t-elle permis l'instauration d'outils et la modification des pratiques. Si oui, lesquels ?

2) L'évaluation, un an après la fin du Contrat de plan

2.1 Les sources d'information

Le rapport officiel d'évaluation (annexe 2) fait un constat sur les apports de la politique de maîtrise de l'énergie. Le rapport du bureau d'étude chargé de l'animation (annexe 1) détaille davantage cette politique. Il s'intéresse également à l'évaluation pluraliste en tant que telle. Le choix de l'évaluation pluraliste est d'ailleurs expliqué dans de nombreux documents internes des deux organismes (Cf. la première partie du document du bureau d'études 3IN). Ces documents permettent de faire des constats sur les avantages et les inconvénients de ce type d'évaluation. Un complément d'information est également fourni par l'étude de cas d'Eric Monnier, lui-même un des concepteurs du dispositif.

2.2 Le déroulement de l'évaluation

L'évaluation pluraliste telle qu'elle a été décidée en 1989 est véritablement une initiative de deux chargés de mission un à la Région, l'autre à l'AFME. Ils se connaissaient auparavant et avaient une formation commune. Cela a permis d'aplanir un certain nombre de problèmes dans le partenariat ARE/AFME. Ils ont cru bon opter l'un et l'autre pour l'évaluation pluraliste mais pour leurs responsables comme pour les élus cela aurait pu être n'importe quelle méthode, il n'y aurait eu ni plus ni moins d'opposition.

Malgré la proche collaboration des deux chargés de missions, le processus d'évaluation n'a pas pu vraiment aller jusqu'au bout dans la mesure où il n'était pas possible d'associer les destinataires les plus opposés ou du moins les plus durs à convaincre dans le cadre de l'instance d'évaluation. Le problème des Instances pluralistes c'est la relation élus/hommes de terrain. Ils peuvent être très opposés politiquement. C'est parfois le cas avec les industriels. C'est la raison pour laquelle les représentants de "terrains" ont été sélectionnés afin de minimiser le risque de remous et non en fonction de leurs apports potentiels aux actions à mener.

Finalement, les questions importantes de la relation maîtrise de l'Energie / développement économique, ou maîtrise de l'Energie /environnement n'ont pas été réellement abordées. On en est resté au bilan "sec" de l'évaluation, d'où un certain nombre de frustrations.

2.3 Les points positifs de l'évaluation

- L'évaluation a permis à de nombreuses personnes concernées par la politique de maîtrise de l'énergie de se rassembler dans le cadre du groupe de pilotage (entreprises, collectivités territoriales, bureau d'études, AFME, Conseil Régional...).
- L'évaluation a été l'occasion pour le Conseil Régional comme pour la délégation régionale de l'AFME d'affirmer leur volonté de continuer l'action "maîtrise de l'énergie".
- L'évaluation a permis la redistribution de l'information entre les partenaires lors des groupes de pilotage.
- L'évaluation en favorisant les échanges entre partenaires à favoriser par la même occasion l'ouverture à de nouveaux relais.

2.4 Les points faibles de l'évaluation

Le large débat qui devait remobiliser les acteurs régionaux n'a pas eu lieu. Les raisons sont nombreuses.

- Les cabinets de consultants choisis, de préférence régionaux, n'avaient pas d'expérience en terme d'évaluation.
- Le groupe composant l'instance pluraliste d'évaluation ne comportait pas d'opposants. Les membres venaient essentiellement pour s'informer voire se former sur la politique régionale de maîtrise de l'énergie.
- L'absentéisme des industriels a été marquant et contraste assez fortement avec la presque sur-représentativité du secteur tertiaire et des bureaux d'études.
- Il manquait une personne ayant un fort charisme pour mener les débats.
- Le regain d'intérêt pour la maîtrise de l'énergie et sa liaison avec les problèmes d'environnement et d'écologie relèvent plus du débat national que régional.
- L'évaluation ne dit rien sur l'originalité du contrat de plan particulier Maîtrise de l'énergie, car l'innovation essentielle était la contractualisation. Celle-ci semble cependant être faite davantage par nécessité que par conviction.

En fait le débat aurait pu donner de nouvelles perspectives sur ces deux derniers points. La conclusion que fait le rapport interne est que l'évaluation pluraliste a fonctionné, mais qu'un vrai débat a manqué. E.Monnier ajoutera les éléments de conclusion suivants.

- Lorsque les résultats de l'enquête sur qui intervient dans le domaine de la maîtrise de l'énergie sont discutés, il en ressort un débat houleux. La Région se demandera à quoi sert le budget qu'elle mobilise si c'est l'Etat qui bénéficie plus qu'elle de la notoriété. "L'évaluation n'a pas permis de trouver un nouveau modus vivendi entre les deux institutions publiques concurrentes."

- Lorsqu'une personne de l'instance d'évaluation (en l'occurrence un journaliste) a tenté de lancer le débat sur les autres enjeux de la maîtrise de l'énergie que sont la protection de l'environnement, la création d'emploi, l'amélioration des conditions d'habitation. Les deux institutions ont tenté de l'éviter parce qu'elles les percevaient comme menaçant pour leurs activités. Il s'avère qu'avec le temps ces propositions étaient tout à fait pertinentes.

Finalement l'évaluation a apporté aux deux institutions la légitimation qu'ils attendaient mais n'a pas résolu le problème d'une meilleure coordination et ni même d'une ouverture à d'autres domaines probablement plus porteurs d'avenir.

Ce n'est que deux ans plus tard que ce débat sera de nouveau d'actualité.

3) Les suites de l'évaluation dans le temps

3.1 Pour la politique de Maîtrise de l'Energie

La politique de Maîtrise de l'Energie n'est plus menacée. Elle est acceptée et validée par les responsables politiques. Ce n'est plus une politique innovante. De ce fait, pour le contrat de plan 1989-1993, la procédure d'évaluation a été plus classique. La méthode d'évaluation pluraliste n'est pas intéressante dans ce cas. Plutôt que d'évaluation, il est préférable de parler de bilan de la politique de 1989 à 1993.

Les recommandations faites en 1989 comme le renforcement de la concertation avec les relais professionnels, ou le développement de la communication vis à vis du public n'ont pas été suivies. Seules les propositions de mise en place d'un suivi se sont concrétisées, notamment l'élaboration et la multiplication de critères.

Parmi les critères, quatre grands types sont retenus:

- La description des acteurs touchés par la politique: leur positionnement géographique, l'institution qu'ils représentent, le nombre de salariés, le secteur d'activité.
- La description des opérations financées: investissement en terme de travail, en terme d'études.

- Des critères financiers: le montant des financements, la part de subvention dans l'investissement total, le coût total, le coût subventionnable, les subventions en elles-mêmes.
- les effets: les Tonnes Equivalent Pétrole (TEP) substituées, économisées, les opérations de substitution d'électricité par le gaz, les nouvelles techniques employées.

D'un point de vue administratif, quelques modifications ont été apportées:

- La saisie informatique de tous les dossiers, qui existait déjà, s'est développée.
- Dans le cadre des subventionnements notamment aux petites communes pour les inciter à mieux maîtriser l'Energie, c'est le train-train administratif qui domine.
- Par contre pour les programmes volontaristes comme par exemple l'implantation d'éolienne sur Dunkerque, ou l'exploitation de la filière Bois dans l'Avesnois, les chargés de missions font tout pour que les problèmes administratifs soient réduits (Par exemple en envoyant en temps et en heure tous les papiers dont ils ont besoin).

Désormais, les évaluations se font au coup par coup sur des dossiers bien précis. C'est le cas par exemple du diagnostic sur la Maîtrise de l'Energie dans les piscines. Ce type d'enquêtes est fait le plus souvent par des bureaux d'études extérieurs, mais ils sont rarement présentés aux élus. Les élus finalement sont peu demandeurs de ce type d'études, sauf là encore pour des opérations bien particulières.

3.2 Pour l'AFME

L'évaluation n'a pas semble-t-il, apporté de modifications notoires au sein de l'AFME. Il faut souligner cependant les deux éléments suivants.

- La réduction des budgets liés à la Maîtrise de l'Energie de la fin des années 80 a modifié la façon de procéder de l'AFME. Elle a mis dès lors tous ses budgets dans la contractualisation avec la Région, contrairement à ce qui avait été prévu avant l'évaluation.
- Le début des années 90 a été l'occasion de changements au niveau de la politique nationale de maîtrise de l'énergie. Le champ d'action s'est élargi notamment au problème de l'environnement. Les AFME se sont transformés à partir de 1992 en ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie). Cette transformation n'a pas été facile dans l'ensemble des régions de France. Par contre elle n'a pas posé de problème dans le Nord - Pas de Calais. En effet, la plupart des membres de l'AFME étaient "mûrs" pour ce changement, voire le demandaient depuis quelque temps. Il est probable que l'évaluation et ses conclusions aient eu une influence plus ou moins importante dans le bon déroulement de ce changement. Même si à la suite de l'évaluation il n'était pas question de faire bouger les compétences de l'AFME et de la Région, les discussions sur les résultats de l'évaluation ont contribué à souligner la liaison énergie/environnement qui deviendra ensuite centrale.

3.3 Pour la Région

L'évaluation a été l'occasion de se projeter dans le futur à la fois en s'inspirant des possibilités d'économie d'énergie révélée par l'évaluation, et en définissant les moyens pour atteindre ce potentiel d'économie d'énergie. Cela a fait l'objet d'un travail de programmation. Ce travail était la préoccupation essentielle d'un chargé de mission. Il avait pour objectif d'associer l'ensemble des personnes travaillant à la direction de l'Energie du Conseil Régional et de l'ARE. Il souhaitait également associer les bénéficiaires de cette politique Energie à la réflexion sur le travail de programmation. Mais la direction de la Région n'a pas donné son accord. Il n'était pas concevable selon elle d'associer des bénéficiaires dans le cadre de l'Energie et pas dans le cadre d'autres politiques.

Ce travail de programmation et d'association de tous ceux qui travaillent à la politique de l'énergie a duré un an et demi. Il fallait modifier les méthodes de travail. Chaque chargé de mission avait un ou des objectifs à réaliser dans un laps de temps. Désormais le travail de programmation et en équipe devait permettre un travail secteur par secteur avec des objectifs à respecter et surtout un calendrier dans le temps et un programme de travail qui soit susceptible d'être tenu. Le but est:

- de mieux structurer leur propre travail,
- le travail en équipe donne une plus large part au rôle d'animation des chargés de missions. Ils n'étaient plus seulement des instructeurs de dossiers. Il s'agissait de valider ensemble quelque chose qui "colle" au terrain.
- Il était important de rendre plus opérationnel ce qui était fait en hiérarchisant les actions proposées secteur par secteur. A terme cela devait faciliter la mise en place d'analyses multicritères et donc plus tard d'évaluations.

Un fait important a permis à l'ensemble de l'équipe de se souder: une personne devait être licenciée par le directeur, ce qui a engendré un conflit grave entre l'ensemble du personnel et le directeur. Plus aucune décision n'était prise, "nous étions en roue libre, sans décideur et pourtant il fallait que l'activité du service continue". Malgré tout, le travail de programmation a été rendu en 1992. Il n'a en fait pas servi puisqu'il a correspondu à la scission ARE / Service Energie. Avant 1992, la politique de l'Energie à la Région était menée par 7 ou 8 techniciens avec d'un côté un service Energie interne au Conseil Régional qui gérait les dossiers et de l'autre l'Agence Régionale de l'Energie qui faisait des propositions. Les deux équipes se partageaient un même directeur. En 1992, suite aux élections régionales, l'équipe Energie composée de 20 personnes, et l'ARE composée de 27 personnes se sont séparées avec chacune leur propre directeur.

La seule utilisation qui aurait été faite des travaux concernant le programme énergie c'est en 1994 lors du vote du budget pour les travaux préparatoire du plan.

L'évaluation a été un élément, parmi d'autres certes, qui a engendré des modifications dans l'organisation interne d'une institution, à savoir le Conseil Régional. Elle a constitué la base sur laquelle s'est appuyé un chargé de mission pour faire passer ses idées. Il s'agissait d'entamer des changements de fond concernant les objectifs de la politique Maîtrise de l'énergie (nouvelles filières), mais aussi et surtout des changements de forme: travail en équipe, secteur par secteur, en suivant un calendrier de réalisation. Ce n'est plus du coup par coup individuel. Ces modifications n'ont pas vu le jour, à la fois en raison des conflits internes qui amenuisaient les initiatives et en raison des élections qui ont entraîné des changements de politique et de stratégie (création d'un service Energie-Environnement-Déchet).

**CHAPITRE 3:
FRAGILITE DES SITUATIONS ET ENRICHISSEMENT POSSIBLE
DES CONCEPTS**

I/ LE DEROULEMENT DES CAS

	CAS 1	CAS 2	CAS 3	CAS 4
Déroulement du cas				
Date de réalisation des études de cas	De Mai 93 à Mars 94	De Décembre 1993 à Janvier 1994	Février et Mars 1994	Avril 1994
Date de la politique ou de l'action étudiée	Le FEDER 1989/1991	L'audit de l'ARD de Octobre 1992 à Mai 1993.	Le contrôle de gestion des trois dernières années, et une carte de paiement depuis septembre 1993.	Le contrat de plan particulier "maîtrise de l'énergie" de 1984 à 1988.
Date de la matière utilisée pour faire les études de cas	Le rapport d'ISL conseil d'Avril 1992 + des entretiens (Importance des écrits)	Les documents et tableaux de bord proposé en Septembre 1993 + des entretiens (Importance des entretiens)	L'étude sur les impacts de la carte dans l'organisation de la mairie de Septembre 1993 + des entretiens (Importance des entretiens)	Les rapports de l'évaluation pluraliste de 1989 + des entretiens (importance des écrits)

Nombre d'organismes et de services rencontrés	Un organisme (Le conseil régional) Deux services (la DAT et la DPS)	Un organisme (l'ARD) et quatre services. Egalement un consultant du cabinet SV & GM	Un organisme (la mairie) et deux services (administration et informatique)	Deux organismes (l'ARE et l'AFME)
-Nombre d'interlocuteurs	3	8	3	2
Nombre d'entretiens	5	8	7	2

1) Les problèmes liés aux choix des cas

Il existe bien souvent un décalage entre ce qui est affiché et ce qui se passe concrètement. De même, derrière les mots se cache une certaine ambiguïté ou en tout cas une hétérogénéité de conceptions.

Ainsi, le cas 1 a été présenté comme une évaluation des fonds accordés dans le cadre du FEDER. En réalité, il ne s'agissait que d'une pré-évaluation dans laquelle on trouvait de nombreuses recommandations pour la mise en place d'outils de contrôle de gestion.

Dans le cas 2 on parle de contrôle de gestion alors que le contrôleur et les contrôlés ne sont pas d'accord sur ce que doit recouvrir cette notion.

Dans le cas 3, le système de paiement de certains services par le biais d'une carte à puce a été présenté au départ comme un outil de contrôle de gestion. Or il ne fait pas encore partie du système de contrôle de gestion de la commune puisque ce système n'existe pas lui-même.

Dans le cas 4, on parle d'évaluation pluraliste. Pourtant toutes les conditions n'ont pas été réunies pour cela. En effet, la représentation pluraliste de l'Instance d'évaluation n'a pas été ce qu'elle devait être en raison notamment des freins politiques pour faire participer toutes les personnes impliquées dans la politique de maîtrise de l'énergie.

Le décalage entre ce que l'on croyait analyser et ce qui le sera réellement reste une contrainte propre aux études de cas, et cela fut accentué par l'ambiguïté des termes et des conceptions.

2) Les problèmes liés à la récolte de l'information

Le deuxième problème qui s'est posé a été celui du temps. L'époque à laquelle se sont déroulés les cas a perturbé la récolte d'information.

2.1 L'étude se fait trop tard

Les cas 1 et 4 se réfèrent à des événements qui se sont déroulés il y a 3, 4 ou 5 ans. Lorsque l'on essaye de comprendre 3-4 ans après comment s'est déroulée une évaluation ou une étude qui en faisait office, on se heurte à plusieurs problèmes.

- De nombreux changements interviennent. Les changements peuvent être externes à l'organisation. C'est le cas lorsqu'il y a des élections (cas 1, 2 et 4). Les changements peuvent être internes à l'organisation et se concrétisent par l'arrivée de nouveaux directeurs ou chargés de mission, ainsi que par la modification des fonctions des personnes déjà en place. Les interlocuteurs ne sont plus les mêmes. Ils ne connaissent pas toujours ce qui a été fait par leurs prédécesseurs.

- Il se pose souvent un problème de mémoire. Si l'on a affaire aux mêmes personnes, elles ne se souviennent pas toujours de ce qui s'est passé. Leur mémoire est sélective. De plus elles évoluent avec les difficultés du moment et ont parfois du mal à s'en extraire. Les mouvements de personnes, et les défaillances ou la sélection de la mémoire rendent la récolte d'information aléatoire et partielle. Cela a été particulièrement vrai dans le cas 1. Les responsables de la politique évaluée (Direction de l'Aménagement du Territoire) étaient en pleine restructuration au moment des entretiens. Il n'a pas été possible de rencontrer les bons interlocuteurs c'est à dire les acteurs en présence au moment de l'évaluation de 1991. Les autres ne connaissaient que très peu ce qui avait été entrepris avant leur arrivée ou leur nouvelle prise de fonction.

2.2 L'étude se fait trop tôt

Inversement, lorsque l'information est trop "fraîche", il est difficile de prendre du recul et d'avoir une information complète puisqu'elle est en cours. Les cas 2 et 3 se sont déroulés dans cette situation. Les événements continuent de bouger et d'évoluer au cours même de l'analyse. Ce qui est dit à un moment t ne pourra peut-être plus l'être à un moment $t + 1$, c'est à dire parfois seulement quelques semaines plus tard. Les résultats n'ont pas encore mûri. La machine n'est pas rodée et les interlocuteurs font une place disproportionnée aux détails. Personne ne semble avoir le recul suffisant. Les conclusions qui ont été tirées de ces

deux cas sont partielles puisque l'organisation du contrôle de gestion lui-même y est inachevé.

2.3 La forme de l'information

Comparés aux cas de contrôle de gestion les cas d'évaluation se déroulent plus loin dans le temps, d'où la difficulté on l'a dit de trouver les bons interlocuteurs. Leur analyse sera basée autant sur les écrits que sur les entretiens. Les cas de contrôle de gestion sont basés essentiellement sur des entretiens. Ce sont les cas où l'accès à l'information a été la meilleure.

Sans vouloir trouver une explication rationnelle à cette situation, on peut dire qu'il est plus facile de trouver des interlocuteurs dans un seul organisme (cas 2 et 3) que dans plusieurs (cas 1 et 4). De même il est plus facile de récolter l'information sur un seul lieu géographique. D'autre part lorsque les informations sont plus récentes, elles ne donnent pas lieu à des écrits conséquents ou à des analyses. L'information récoltée devient essentiellement orale.

Premièrement, il n'y a dans aucun des cas un passé d'évaluation ou de contrôle de gestion, ce qui explique la diversité des exemples et la difficulté d'obtenir une information complète. De plus, pour obtenir ce haut niveau d'information il aurait fallu suivre le processus du début, c'est à dire avant que la décision d'évaluer ou de contrôler soit prise, jusqu'à la fin, c'est à dire un ou deux ans après la fin du processus. Une telle démarche demanderait un investissement en temps difficilement tenable même dans le cadre d'une thèse.

Deuxièmement, l'évaluation et le contrôle de gestion sont des techniques assez nouvelles. L'utilisation des techniques d'évaluations s'est développée à partir de la fin des années 80 mais cela n'est pas encore monnaie courante. Quant au contrôle de gestion dans les collectivités territoriales, il est possible de trouver des exemples qui ont une vingtaine d'années, mais c'est un outil qui n'est pas encore généralisé. C'est la crise et la diminution des recettes fiscales qui encouragent bien souvent sa mise en place.

2.4 L'angle d'approche

Les politiques sont abordées sous l'angle des techniciens chargés de les mettre en oeuvre. Peu d'information ont été récoltées concernant les bénéficiaires et les contradicteurs de la

politique, ou encore les élus. Toutes les informations concernant ces catégories de personnes sont passées par le filtre des techniciens.

D'autre part, dans les cas 1, 2 et 3, il ne s'agit jamais d'une seule action mais bien de l'ensemble des actions d'un service. Dans le cas 1, c'est l'ensemble des politiques d'aménagement du territoire menées par le Conseil Régional (Tourisme, friches industrielles...), dans le cas 2, il s'agit d'une partie des actions de développement économique menée par l'ARD (création d'entreprise, développement technologiques, aides à l'export), et dans le cas 3 le contrôle concerne une partie des services de la mairie de Villeneuve d'Ascq (service administratif, service jeunesse, restauration scolaire). D'un service à l'autre et d'une action à l'autre, les responsables ne sont pas les mêmes, les bénéficiaires non plus et les problèmes sont variables, tout comme les opposants ou les partisans de ces actions.

II/ LA PERCEPTION DE L'EVALUATION ET DU CONTROLE

	CAS 1	CAS 2	CAS 3	CAS 4
Situation globale de l'évaluation ou du contrôle				
Parle-t-on d'évaluation ou de contrôle de gestion ?	Il s'agit avant tout d'une évaluation même si le mot contrôle de gestion apparaît.	On ne parle que de contrôle de gestion.	On ne parle que de contrôle de gestion.	On ne parle que d'évaluation.
Organisme ou service évalué ou contrôlé	La DAT	L'ensemble des services de l'ARD.	Une partie des services de la mairie.	L'AFME et l'ARE
Organisme réalisant l'évaluation ou le contrôle	La DPS en collaboration avec le bureau d'étude ISL conseil.	Le service administratif de l'ARD en collaboration avec le bureau d'étude SV & GM.	Les services de l'administration générale en collaboration avec le service informatique.	Des chargés de mission de l'AFME et de l'ARE en collaboration avec 4 bureaux d'études.

Intervention d'organismes extérieurs dans la réalisation de l'évaluation ou du contrôle	Oui, ISL Conseil pour le démarrage de l'évaluation.	Oui, SV & GM qui a mis en place le contrôle de gestion.	Non, mais un diagnostic a été réalisé par un étudiant lors du lancement de la carte à puce.	Oui, les quatre bureaux d'études qui ont réalisé l'étude évaluative.
Type de travail que représente l'évaluation ou le contrôle de gestion	Travail de pré-évaluation en vue d'un développement plus important.	Phase expérimentale: développement probable mais non certain du contrôle de gestion.	"Morceaux" de contrôle de gestion. Mouvement probable vers un contrôle de gestion intégré.	Evaluation-bilan.
Situation au 30/04/94	L'évaluation n'a jamais été mise en place.	Contrôle de gestion en cours.	Contrôle de gestion en cours	Evaluation terminée.

1) L'utilisation des termes "évaluation" et "contrôle de gestion"

Les cas 1 et 2 montrent que ces notions ne sont pas toujours bien définies.

Ainsi dans le cas 1, on annonce au départ une évaluation alors que c'est une pré-évaluation qui est réalisée. Celle-ci propose des outils d'évaluation mais aussi de contrôle de gestion. Les recommandations faites par ISL concernent l'organisation interne de ceux qui doivent faire remonter les informations, c'est à dire de la DAT. Finalement, l'évaluation ne se mettra pas en place.

Dans le cas 2, on s'inscrit nettement dans l'optique de la mise en place d'un contrôle de gestion. Des tableaux de bord sont élaborés dans lesquels devront apparaître des informations chiffrées concernant le déroulement financier, humain et en temps de chacune des actions menées par les services. L'objectif est de pouvoir montrer "noir sur blanc" à l'extérieur ce qui a été fait par l'ARD et de mieux organiser en interne les différentes missions (notamment en terme de charge de travail et en terme de gestion de trésorerie). Cependant selon une majorité de *contrôlés*, ces tableaux de bord ne permettent pas d'en savoir plus sur ce qui est réalisé par l'organisation et moins encore sur son efficacité.

Ainsi des propositions des contrôlés sont allées dans le sens de la mise en place d'indicateurs plus qualitatifs, c'est à dire concernant leurs actions et leurs retombées beaucoup plus que des tableaux reprenant le déroulement financier des actions.

Dans le premier cas on part d'une commande d'évaluation mais les propositions s'apparentent au contrôle de gestion.

Dans le cas 2, c'est quasiment l'inverse. Un contrôle de gestion de type 1 ou 2 comme il est mis en place ne correspond ni aux caractéristiques de l'organisation, ni aux attentes des contrôlés. Il a un effet pervers parce qu'il pousse les acteurs à répondre à des critères qui ne reflètent pas leur activité et à maintenir leur activité de façon à répondre à la grille proposée. Il n'a aucun effet d'apprentissage puisqu'il n'incite pas les acteurs à modifier leurs méthodes de travail et à améliorer ce qu'ils font. L'objectif consiste finalement à prouver que les chargés de mission ne sont pas inactifs.

Les cas 3 et 4 ne montrent pas de dérive de ce genre. Pourquoi ? Dans le cas 3, le contrôle de gestion s'est mis en place progressivement et continue de se mettre en place. Il a progressé par palier pour faire admettre aux différents services de modifier leurs méthodes de travail afin de travailler dans le sens d'une meilleure efficacité. D'autre part le contrôle de gestion est un outil important pour les contrôleurs beaucoup plus que dans le cas 2. Le contrôle de gestion s'apparente plutôt au contrôle budgétaire. Seuls certains services dont l'activité est assez facile à quantifier (courrier, téléphone, restauration scolaire) ont fait l'objet d'un contrôle. Les caractéristiques de ces activités à la différence des activités de l'ARD (cas 2) sont conformes au contrôle que l'on tente de leur appliquer.

Dans le cas 4, il n'y a pas eu de flottement dans le choix de la méthode. Sans parler "d'usine à gaz", l'évaluation pluraliste a mobilisé un grand nombre d'acteurs et en particulier de bureaux d'études. Même si les concepteurs du système ne sont pas allés jusqu'au bout de la démarche (pas suffisamment d'opposant à la politique Maîtrise de l'énergie dans l'Instance d'évaluation), l'outil même était bien défini, bénéficiait de moyens aussi bien financiers qu'humains et donc d'information. C'est la grande différence avec le cas 1 où il n'existait ni méthode précise, ni moyens particuliers pour réaliser l'évaluation.

Dans les cas 3 et 4, l'outil utilisé est clair pour les contrôlés comme pour les évalués et correspond aux caractéristiques des actions engagées. Par contre dans les cas 1 et 2 l'outil n'est pas clair et ne correspond pas aux caractéristiques des actions évaluées ou contrôlées. C'est probablement la raison pour laquelle il y a confusion des genres. Cependant, si contrôle de gestion et évaluation semblent bien à leur place dans les cas 3 et 4, cela ne veut pas dire qu'ils soient imperméables l'un à l'autre. Ainsi, même dans le cas d'un contrôle de type cybernétique tel qu'il se met en place dans le cas 3, il est difficile d'écarter la phase de

négociation avec les différentes parties en présence. La négociation est la partie commune, le terrain où se rejoignent le contrôle de gestion et l'évaluation. L'un comme l'autre en ont besoin. La négociation implique l'existence des trois environnements (Cf. Monnier), et leur prise en considération quels que soient les caractéristiques de ce qui est évalué ou contrôlé.

2) Le positionnement des acteurs de l'évaluation et du contrôle

	CAS 1	CAS 2	CAS 3	CAS 4
La demande d'évaluation ou de contrôle est interne ou externe à l'organisation	La demande d'évaluation est externe a l'organisation (elle émane de la CCE).	La demande de contrôle est en premier lieu externe (Le Conseil Régional) et interne (la direction de l'ARD).	La demande de contrôle est interne à l'organisation (le service du secrétariat général).	La demande d'évaluation est interne aux organisations (à la fois l'ARE et l'AFME).
Les destinataires de l'évaluation ou du contrôle sont externes ou internes à l'organisation	Les destinataires de l'évaluation sont externes (CCE) aux organisations (DPS/DAT).	Les destinataires du contrôle de gestion sont internes à l'organisation (ARD) mais aussi externes (les institutions qui financent)	Les destinataires du contrôle de gestion sont internes à l'organisation (les différents services de la mairie) mais aussi externes (les administrés).	Les destinataires de l'évaluation sont externes (élus, Etat, financeurs) aux organisations (ARE, AFME).
La réalisation de l'évaluation ou du contrôle est externe ou interne à l'organisation	Externe (la DPS aidée de ISL conseil).	Interne avec l'aide d'un partenaire extérieur pour le démarrage (SV&GM)	Interne (le service de l'administration générale)	Externe (4 bureaux d'études)

L'accueil de l'évaluateur ou du contrôleur	Accueil plutôt positif de la DPS. Bonne relation entre l'évaluateur (la DPS) et l'évalué (la DAT), mais pas d'autorité de l'un vis à vis de l'autre. => Problème de pouvoir et de mission.	Mauvais accueil du contrôleur de gestion. Rejet général d'un contrôle des activités => Le contrôle de gestion est ressenti comme un pouvoir supplémentaire de la direction.	Accueil assez réservé du contrôle de gestion et de la carte Pouce et Puce aussi dans les services que par des élus et la population concernée => Problème de changement d'habitude.	Accueil consensuel de l'évaluation => C'est une demande des évalués.
Sentiment par rapport au besoin d'évaluer ou de contrôler	.Par les évalués: besoin faiblement ressenti. .Par les élus: très peu ressenti. .Par les évaluateurs: assez ressenti.	Par les contrôlés: besoin assez peu ressenti. Par les élus: besoin ressenti. Par les évaluateurs: pas fortement ressenti.	Par les contrôlés: besoin peu ressenti. Par les élus: besoin faiblement ressenti. Par les contrôleurs: besoin fortement ressenti.	Par les évalués: besoin ressenti. Par les élus: besoin ressenti. Par les évaluateurs: neutralité.
Accord ou désaccord sur le fait de faire une évaluation ou un contrôle	Accord entre les évaluateurs et les évalués sur le faire une évaluation.	Pas d'accord réel sur le fait de contrôler l'activité.	Accord en demi teinte sur le fait de contrôler l'activité.	Accord pour réaliser une évaluation.
Accord ou désaccord sur les moyens pour réaliser l'évaluation ou le contrôle	Pas d'accord très net sur les moyens pour réaliser l'évaluation (notamment opposition de la DAT aux tableaux de bord proposés par la DPS).	Désaccord sur les moyens pour réaliser le contrôle.	Accord sur les moyens pour réaliser le contrôle.	Accord sur les moyens pour réaliser l'évaluation.

La relation évaluation/ contrôle de gestion	La relation a été proposée mais n'a pas été mise en place	La relation n'a pas été proposée, mais les propositions faites par les évalués vont dans le sens d'une évaluation des impacts	L'évaluation n'est une préoccupation ni à court terme ni à long terme	L'évaluation a entraîné des changements en terme de gestion en interne des organisations mais il n'est jamais réellement question de contrôle de gestion
---	---	---	---	--

2.1 La différence de perception

Au départ, il semblerait que l'évaluation n'entraîne pas de désaccord particulier entre les évaluateurs et les évalués. Par contre, le contrôle de gestion semble être moins apprécié par les contrôlés. L'accueil réservé aux évaluateurs a dans l'ensemble été meilleur que celui réservé aux contrôleurs. Les contrôleurs font bien souvent figure de "loup blanc". En fait la demande d'évaluation même si elle vient de l'extérieur ne parait jamais s'imposer aux évalués parce que les évaluateurs ne sont qu'un instrument au service du commanditaire. De plus, elle touche moins l'organisation du travail et l'évalué lui-même que ne le fait le contrôle. L'évaluation reste extérieure à l'individu. C'est le cas lorsque le commanditaire est extérieur (cas 1 avec la CCE), mais aussi lorsque le commanditaire est l'évalué lui même (Cas 4, l'ARE et l'AFME). Cela peut s'expliquer également par le concept d'évaluation tel qu'il a été développé ces dernières années: il encourage le consensus et non la sanction.

Le contrôle de gestion de part le mot "contrôle" fait peur. La connotation de sanction qui lui est associée explique le rejet a priori dont il fait l'objet.

2.2 La demande externe d'évaluation ou de contrôle

Lorsqu'elle est extérieure (cas 1 et 2), la demande d'évaluation ou de contrôle de gestion est souvent une demande institutionnelle qui n'a de légitimité que par la contrainte qu'elle impose aux organisations concernées. L'instauration d'un tel contrôle ou d'une telle évaluation ne tire pas sa légitimité de l'obligation d'être réalisée. Elle engendre au contraire la mise en place d'outils inadaptés à la situation. Les contrôlés/évalués s'organisent pour

répondre à la demande qui leur est faite, en fonction des règles et des normes préétablies. Le but est de donner l'illusion d'un contrôle ou d'une évaluation sans que cela apporte d'information supplémentaire sur la façon d'améliorer les actions menées.

III/ LA NATURE DES RELATIONS EVALUATION /CONTROLE DE GESTION

La question centrale de la dissociation ou non de l'évaluation et du contrôle de gestion se déclinait dans la problématique en un certain nombre de sous-hypothèses fonction des caractéristiques des actions évaluées ou contrôlées. Les sous-hypothèses ont servi de trame d'analyse des cas et se retrouvent dans le tableau suivant.

	CAS 1	CAS 2	CAS 3	CAS 4
Description de la politique ou de l'action évaluée				
L'objet évalué ou contrôlé	Politique d'aménagement du territoire du Conseil Régional financée par le FEDER	Actions menées dans le domaine du développement économique par un organisme associé au Conseil Régional, l'ARD.	Actions menées dans un certain nombre de services de la mairie de Villeneuve d'Ascq et notamment dans le domaine de la restauration scolaire.	Contrat de plan particulier "maîtrise de l'énergie" de 1984 à 1988.
Les autres acteurs qui ont un champ d'action proche	Le SGAR	la CCI, la CM, le Conseil général, l'Etat, le rectorat et d'autres en fonction de l'action entreprise		

Les destinataires des actions ou des politiques	Ceux qui ont des projets dans le domaine de l'aménagement du territoire et qui cherchent des financements: les communes, les associations, les DSQ...	Ceux qui ont un rôle et qui contribuent au développement économique de la Région: les entreprises, les associations, les universités et les lycées...	L'ensemble des administrés de la commune et des services.	Tous les gros consommateurs d'énergie qui souhaitent réalisés des économies: les collectivités territoriales, les hôpitaux, les écoles...
Circonstances de temps et d'urgence	Certaines actions peuvent être à la mode (ex: DSQ), mais en générale les actions sont basées sur le long terme	Certaines actions peuvent répondre à une mode mais en générale les actions sont basées sur le long terme, l'ARD étant une force de proposition et de réflexion.	Les actions concernées par le contrôle de gestion sont des actions quasi-permanentes.	La politique "maîtrise de l'énergie" répond à une certaine urgence et a pu correspondre à une mode
Accord ou désaccord sur les objectifs et les moyens de la politique	Accord sur les objectifs Accord partiel sur les moyens (quelques difficultés avec certaines communes).	Accord sur les objectifs Accord sur les moyens	Accord sur les objectifs Désaccord avec les élus sur les moyens	Accord sur les objectifs Désaccord avec certains bénéficiaires de la politique sur les moyens
Stabilité/non stabilité Homogénéité/hétérogénéité Beaucoup d'acteurs/Peu d'acteurs	Stabilité des acteurs Hétérogénéité des acteurs Beaucoup d'acteurs	Faible stabilité des acteurs Hétérogénéité des acteurs Beaucoup d'acteurs	Stabilité des acteurs Homogénéité des acteurs Peu d'acteurs	Stabilité des acteurs Hétérogénéité des acteurs Beaucoup d'acteurs

L'organisation est l'initiatrice de l'action	L'organisation peut être l'initiatrice, mais pas pour toutes les politiques.	L'ARD étant force de proposition, il est fréquent qu'elle soit l'initiatrice de certaines de ses actions.	L'organisation est l'initiatrice de la politique des cartes à puce	Les organisations (ARE et AFME) sont les initiatrices de cette politique
--	--	---	--	--

1) Les sous-hypothèses fonction des caractéristiques des politiques

Pour tester les hypothèses 1 et 2, on part des sous-hypothèses s'appuyant sur les circonstances et les caractéristiques de mise en oeuvre de la politique.

1.1 Les circonstances de temps et d'urgence

Les circonstances de crise peuvent difficilement être rencontrées dans les organismes dont il est question, sauf dans les mairies. Aucun des services considérés ne se trouve dans cette situation. Il peut arriver que les élus veuillent instaurer des politiques pour faire "comme le voisin" et pour répondre ainsi à des phénomènes de mode, mais cela reste marginal. Les actions des organismes et services concernés dans les quatre cas s'inscrivent davantage sur le long terme et dans un contexte que certains appellent "à froid".

1.2 Les objectifs et les moyens

Le propre d'une politique est d'être décidé par les élus (environnement de légitimation), et ses objectifs s'imposent aux techniciens (environnement d'action) qui la mette en place. On se trouve donc presque toujours dans le cas où il y a accord sur les objectifs. En effet, on constate une certaine fatalité chez les techniciens dans leur rapport avec les élus. Les techniciens ont leurs propres idées sur les actions à mettre en place mais ils savent que de toute façon la décision revient toujours aux élus (cas 1, 2, 3 et 4). Ils peuvent essayer de faire le *forcing*, en mettant en place l'action avant que la décision politique soit prise, mais il faudra un jour ou l'autre s'en remettre à la décision politique (cas 3).

Quant aux bénéficiaires des actions (environnement de réaction), ils participent assez rarement à leur élaboration. Lorsque c'est le cas (cas 4), il est rare que les décideurs aillent

jusqu'au bout du processus (l'intégration de vrais opposants à la politique menée n'a pas été souhaitée par les élus).

Ces éléments posés, que peut-on tirer comme remarque sur les sous-hypothèses concernant les objectifs et les moyens ?

□ Dans le cas 1, la Commission européenne impose une évaluation aux organisations régionales à qui elle accorde des aides. Cette évaluation, basée sur des tableaux de bord économiques et financiers, est formelle et normative. Il s'agit de savoir si l'argent est correctement dépensé. Le service du Conseil Régional chargé de l'évaluation, a profité de la demande de la Commission pour tenter de l'élargir à d'autres éléments touchant les services. Les propositions qui ont suivi la pré-évaluation s'apparentaient pour l'essentiel à des recommandations concernant l'organisation interne des services évalués. Elles concernaient l'amélioration du suivi, et la recherche d'indicateurs, mais aussi l'amélioration des négociations avec les élus. L'analogie avec le contrôle de gestion de type cybernétique mais aussi politique est réelle. L'exemple montre qu'une évaluation externe de type bureaucratique peut entraîner la mise en place en interne d'un contrôle de type cybernétique sans qu'il soit nommé de cette façon. Cet effet d'entraînement vient essentiellement de la volonté de l'évaluateur interne au Conseil régional de coupler les besoins d'informations pour l'externe (la Commission) avec ses propres besoins d'information concernant le fonctionnement des services et leurs actions. L'évaluateur a été confronté à un problème majeur de légitimité. Ses demandes n'ont reçu que peu d'échos dans les services. Même s'il avait officiellement en charge l'évaluation pour la Commission, il n'avait ni la légitimité politique (de la part des élus) ni la légitimité hiérarchique (de la part de la direction générale) pour entreprendre une démarche plus large et obtenir les informations souhaitées. La modification des pratiques internes comme l'implique souvent le contrôle de gestion est difficile à réaliser même pour ceux qui en ont officiellement la tâche (cas 3). Cela l'est moins encore pour les services ou les personnes sans légitimité particulière. De plus, bien que le processus ait été enclenché (des réunions de travail avaient commencé à donner quelques résultats en termes d'amélioration du travail en commun dans le service) les changements politiques puis administratifs ont entravé sa poursuite. Les personnes ayant de nouvelles fonctions mettent en place de nouveaux systèmes. Les conseils et les études demandées ou réalisées par leurs prédécesseurs sont souvent inutilisées.

En réalité, l'effet d'entraînement de l'évaluation sur le contrôle de gestion a été imaginé, mais sa mise en pratique ne s'est pas réalisée à la fois pour des questions de légitimité mais aussi en raison des changements de personnes et de fonction fréquentes à la suite d'élections.

□ Le cas 2 aborde la question sous l'angle du contrôle de gestion. Le contrôle a été imposé par une nouvelle direction mais aussi par des demandes extérieures à l'organisation, en

l'occurrence des élus. Ce contrôle est normatif et a pour objet de contrôler l'activité pour répondre aux "attaques" formulées à l'encontre de l'organisation. La conception des tableaux de bord s'est donc faite essentiellement pour prouver l'existence d'une activité, d'un travail et d'une utilisation justifiée des fonds alloués. Pourtant, une autre question était à l'origine du contrôle. Elle concernait la demande d'un certain nombre d'élus de savoir ce que fait l'organisation. Cette demande recoupe d'ailleurs une demande interne. En effet, la plupart des chargés de mission souhaitent connaître les résultats des actions qu'ils ont menées. Or le contrôle de gestion tel qu'il a été conçu ne répond pas à cette question. Il donne bonne conscience à tout le monde, notamment à la direction mais il ne permet pas d'éclairer les objectifs et les résultats de ce qui a été entrepris. Il pourrait même avoir un effet pervers. Les chargés de missions, contraints de répondre aux demandes du contrôleur devront faire coïncider ses résultats avec les indicateurs proposés sans que ceux-ci correspondent à la réalité et aux besoins de ce que devrait faire le chargé de mission.

En fait, la demande des chargés de mission rejoint des préoccupations évaluatives. Ce n'est pas l'ARD seule qui fait qu'une entreprise survient ou non. Les facteurs de succès sont aussi extérieurs à l'organisation. Dès lors, on sort de la problématique de contrôle pour entrer dans une problématique d'évaluation. L'effet d'entraînement du contrôle de gestion sur l'évaluation serait souhaitable mais sera-t-il opératoire ? Peut-être que l'avenir et les développements futurs de l'organisation iront dans ce sens. Seule une autre étude de cas permettrait de répondre à cette question.

□ Le cas 4 expose une évaluation pluraliste menée volontairement par deux organismes (ARE et AFME) sur une politique (la politique "maîtrise de l'énergie"). Pourtant, que ce soit pendant ou après l'évaluation, on observe nul part la conception ou la mise en place d'un contrôle de gestion. Le contrôle de gestion n'apparaît même pas en toile de fond du discours tenu par les responsables de l'époque, commanditaires de l'évaluation. Le caractère innovant de la politique maîtrise de l'énergie et sa remise en cause en 1987, ont poussé les responsables à réaliser une évaluation pluraliste. L'une des hypothèses consistait à dire que l'évaluation pluraliste pouvait entraîner un contrôle de gestion non-cybernétique basé sur la négociation. Or l'exemple ne montre pas de trace de structure de contrôle de gestion, ni dans la réalité ni dans les intentions. Cet exemple montre peut-être les limites de l'hypothèse. Cependant, il peut aussi montrer les limites de la pré-hypothèse qui calque le contrôle de gestion sur les processus internes de l'entreprise et l'évaluation sur les processus externes.

En fait, lorsque plusieurs organisations interviennent et organisent une évaluation pluraliste la limite avec un contrôle dit "politique" est extrêmement floue. Hofstede considère qu'il est difficile de parler d'une structure de contrôle lorsque l'on parle de contrôle politique. Cela voudrait-il dire qu'il peut quand même y avoir un effet d'entraînement de l'évaluation

pluraliste sur le contrôle politique ? Si c'est le cas, il devient très difficile de faire la différence entre les deux concepts. Il est préférable de parler de superposition plutôt que d'effet d'entraînement, la négociation étant à la base de la superposition.

Cependant, l'effet d'apprentissage prôné par l'évaluation pluraliste n'apparaît pas dans le cas étudié. Touchant à l'interne et au fonctionnement de la ou des organisations, l'effet d'apprentissage est une valeur qui peut réaliser la jonction entre contrôle et évaluation. S'il n'existe pas et que le processus de négociation n'a pas été jusqu'au bout, alors il est difficile de parler d'évaluation pluraliste ou de contrôle politique.

En conclusion, même si dans ce cas on parle de contrôle de gestion, on est très loin d'un contrôle de gestion plus classique qui ferait le lien entre l'interne (contrôle des tâches) et l'externe (contrôle stratégique). La diversité des acteurs et des organisations explique en partie les difficultés d'appliquer ce type de contrôle de gestion.

1.3 Typologie selon le nombre d'acteurs et le degré de stabilité de la situation

On rejoint ce qui a été dit plus haut et qui confirme l'hypothèse selon laquelle plus il a d'acteurs et moins la situation est stable, moins la finalisation de l'action sera réalisable, plus le contrôle sera difficile. Cependant, plus que de complémentarité on parlera de superposition des notions.

□ Le cas 3 va dans le sens de la sous-hypothèse h. En effet, la commune est dans une situation stable (stabilité politique et stabilité des fonctionnaires) et les acteurs sont peu nombreux et appartiennent tous à la même organisation. La commune maîtrise les phases de finalisation et de pilotage. Le contrôle est réalisable et en partie réalisé. cependant, la liaison avec l'évaluation n'est pas envisagée. En théorie elle paraît possible, mais pour le moment les responsables du contrôle n'en voient pas l'utilité. En phase directe avec les élus, ils tentent de les persuader du bien fondé du contrôle pour les finances locales. Mais l'évaluation relève selon eux d'une autre approche qui touche à l'impact de ce qui est fait par la commune sur la population. Or les élus ont le sentiment d'en savoir suffisamment sur ce qu'ils font et cela grâce aux contacts permanents qu'ils ont avec leurs administrés (lettres, Minitel, réunions, rencontres associatives).

A ce niveau de collectivités territoriales (la commune), l'évaluation reste une notion abstraite. La population est plus proche des élus et l'information leur arrive plus facilement et plus rapidement qu'au niveau des instances régionales par exemple. D'autre part, la substitution au rôle de l'Etat est moins forte pour une commune que pour un Conseil Régional. Le mouvement national d'évaluation n'a pas les mêmes répercussions à ce niveau.

Le développement du contrôle et la notion de contrôle de gestion intégré implique la mise en place d'éléments moins normatifs qui s'éloigneront du contrôle des tâches pour parvenir à un effet d'apprentissage et à des négociations avec les différentes parties prenantes de l'action.

Le cas 3 s'inscrit également dans le cadre de la sous-hypothèse j. En étant l'initiatrice de la politique et en maîtrisant les phases de finalisation et de mise en oeuvre, la commune peut organiser son contrôle. On peut penser qu'à terme elle organisera l'évaluation.

Le contrôle pourra avoir un effet d'entraînement sur l'évaluation. Mais de la même façon qu'il faut du temps pour mettre en place le contrôle, il en faudra aussi pour mettre en place l'évaluation.

Il est difficile de dire que la politique ou les actions répondent à telles ou telles circonstances et que par conséquent tel type d'évaluation ou de contrôle leur correspond. Les caractéristiques des actions évaluées ou contrôlées ne peuvent être l'unique élément qui détermine le type d'évaluation ou de contrôle à mettre en place et leur relations éventuelles. La situation même du contrôle ou de l'évaluation, la façon dont ils sont abordés et utilisés déterminent les relations possibles entre l'un et l'autre.

2) Les complémentarités

2.1 Les difficultés dues aux champs d'approches différents

L'approche théorique de Deleau et celle de Gibert distinguaient le contrôle de gestion de l'évaluation. La pratique se conforme assez bien à l'idée de cette différence. En effet, seul le cas 1 aborde à la fois l'évaluation et le contrôle de gestion, en tout cas sur la forme. Dans les trois autres cas, il s'agit de deux champs séparés dans lesquels on ne conçoit pas l'un et l'autre côte à côte.

Ainsi dans le cas 2, on parle de contrôle de gestion sans jamais abordé l'évaluation, alors que la demande des contrôlés correspond davantage à la mise en place d'une évaluation d'efficacité ou de pertinence. Dans le cas 3, on parle également de contrôle de gestion mais l'évaluation n'est ni abordée, ni même imaginée. Dans le cas 4, l'évaluation pluraliste et les évaluateurs n'abordent à aucun moment la notion de contrôle de gestion. Dans le cas 3, on se situe dans la relation 1 de la problématique, c'est à dire que les deux notions sans forcément s'opposer n'ont pas de relations. La commune tente de mettre en place un contrôle de gestion, mais l'évaluation est un champ d'investigation trop éloigné de leurs préoccupations. Le cas 4 peut paraître similaire.

La distinction faite par l'approche théorique est répercutée sur le terrain. De même que le contrôle de gestion n'est pas abordé par les mêmes théoriciens que l'évaluation, les contrôleurs de gestion n'ont pas une démarche similaire à celle des évaluateurs. On trouve dans cette distinction la raison qui sépare probablement le plus le contrôle de gestion et l'évaluation.

Cependant, lorsque l'on y regarde de plus près, la séparation concerne davantage la forme que le fond.

2.2 Logique de complémentarité mais difficulté de réalisation

Sur un certain nombre de points les études de cas montrent des complémentarités entre l'évaluation et le contrôle de gestion. Cependant, elles se heurtent dans sa réalisation à plusieurs difficultés.

2.2.1 Référence à l'interne

Dans les cas d'évaluation, il est toujours fait référence à un moment ou à un autre et de façon plus ou moins importante à ce qui se passe en interne de la ou des organisations qui mettent en place l'action. Dans le cas 1, les 3/4 de l'argumentation et des conseils que fait ILS reposent sur des modifications de fonctionnement interne. Dans le cas 4, une partie de l'évaluation fait référence à la façon dont les services de la Région comme de l'Etat gèrent les dossiers de subvention pour la maîtrise de l'énergie. Il s'agit entre autres d'être mieux coordonné pour répondre plus vite à la demande. De même, suite à l'évaluation, un chargé de mission tentera de modifier en interne la façon de travailler des chargés de mission du Conseil Régional. L'évaluation se réfère donc souvent à ce qui se passe en interne et peut déclencher le besoin de modification des pratiques internes.

Par contre pour passer des conseils à la pratique, c'est à dire pour mettre en oeuvre les changements, la situation semble plus complexe et se heurte à de nombreux problèmes.

Premièrement, les personnes changent. Celles qui les remplacent ne veulent pas toujours reprendre ce qui a été fait avant elles.

Deuxièmement, se pose un problème de légitimité. Les conseils proposés dans le cadre de l'évaluation restent bien souvent extérieurs aux personnes et à l'organisation à laquelle ils s'appliquent. Pour passer aux changements réels, les évalués devront avoir conscience des besoins de changements (cas 2 et 3). Cette condition est nécessaire mais pas suffisante lorsque la demande est faite par des personnes qui n'ont pas suffisamment de légitimité (cas

1), ou que la volonté politique n'est pas assez forte (cas 4). Il sera difficile alors d'imposer des changements internes.

Les propositions qui suivent les évaluations ne font pas clairement référence au contrôle de gestion. Cependant, une partie d'entre elles est proche de la mise en place d'un processus interne de contrôle de gestion. Dans les cas 1 et 4, la réorganisation interne afin d'améliorer les pratiques est une des propositions de l'évaluation. Par analogie, c'est un peu comme si le jardinier regardait les modifications qu'entraîne une taupe dans sa pelouse, s'il n'essaye pas de connaître le tracé des galeries, il ne parviendra jamais à capturer la taupe et à mettre fin aux dégâts qu'elle cause.

La relation avec le contrôle de gestion est souhaitable et souhaitée, mais elle pose cependant des problèmes de mise en oeuvre.

2.2.2 L'uniformisation des systèmes d'information

Lorsqu'une seule organisation est concernée par l'évaluation, la mise en place d'un contrôle de gestion peut être l'occasion de **regrouper les deux systèmes d'information** et probablement d'éviter une multiplication des études et l'élaboration de systèmes redondants et coûteux. C'était la volonté du chargé de mission/évaluateur du cas 1. Il suppose un minimum de continuité et de stabilité au sein des services.

2.2.3 Le besoin de continuité et de temps.

Au sein des collectivités territoriales, le personnel est composé d'une large majorité de fonctionnaires, ce qui implique une certaine stabilité. Cependant, les principales directions changent avec les élections. Ce que voulait faire *un tel* ne sera pas forcément suivi par son successeur. Ce facteur d'instabilité nuit à l'instauration de système de contrôle de gestion qui demande de la persuasion et des changements d'habitude. **La mise en place parallèle d'un système d'évaluation paraît idéal, mais le manque de continuité fait de l'évaluation un thème récurrent plutôt que continu: chacun veut son évaluation.**

2.2.4 L'apprentissage

Il correspond à l'amélioration des fonctionnements dont tirent partie ceux qui mettent en oeuvre les actions à la suite des observations faites grâce au contrôle ou à l'évaluation. **L'apprentissage** demeure une valeur théoriquement partagée par le contrôle et par l'évaluation pluraliste, mais qu'il n'a pas été possible de l'observer dans les études de cas. Dans le cas de l'évaluation pluraliste (cas 4), il n'est pas possible de déceler des éléments d'apprentissage. Dans le cas 2, ce n'est pas une dimension qui est prise en compte. Dans le

cas 3, l'apprentissage est implicite. Il faut faire changer les comportements aussi bien en interne (les services) qu'en externe (la population utilisatrice).

L'effet d'apprentissage est probablement un lien important entre l'évaluation et le contrôle de gestion que les cas décrit n'ont cependant pas permis de mettre en évidence.

On peut penser que lorsqu'il y aura un effet d'apprentissage dû à la mise en place d'une évaluation pluraliste alors il y aura une relation avec le contrôle de gestion puisque l'on touchera à des mécanismes internes de l'organisation. L'apprentissage est une valeur commune aux deux concepts.

Conclusion

Lorsque plusieurs organisations interviennent, le contrôle de gestion de type cybernétique ne paraît pas opératoire. L'évaluation pluraliste et le contrôle politique partagent les valeurs de négociation et d'apprentissage.

CONCLUSION GENERALE

La problématique a comme point de départ deux tableaux reprenant la comparaison entre évaluation et contrôle de gestion. Le tableau de Deleau fait nettement la distinction entre les deux notions. L'approche de Gibert est moins tranchée. Elle positionne les deux notions dans le cadre du management public. Le contrôle est abordé selon l'approche organisationnelle, c'est à dire selon les gestionnaires, alors que l'évaluation est abordée selon l'approche "analyse de politique" donc par les politologues.

Du contrôle de gestion au contrôle d'organisation

D'un point de vue théorique, on a vu que le contrôle de gestion ne pouvait plus être considéré uniquement comme un outil mécanique et normatif. Il dépasse la notion de contrôle budgétaire pour intégrer des aspects moins techniques comme des composantes sociales, humaines et psychologiques utiles au contrôle invisible. De même, il ne fonctionne pas forcément par rapport à des normes et avec des objectifs précis mais selon un processus négocié et en suivant des enjeux et des luttes de pouvoirs. Enfin sa vocation à prendre en compte de plus en plus la stratégie de l'organisation l'oblige à considérer l'environnement de celle-ci. Cependant, dans les collectivités territoriales, le contrôle de gestion répond à un besoin et se développe essentiellement sous la forme d'un contrôle budgétaire.

De l'évaluation a posteriori à l'évaluation dans toutes les phases de la politique

De son côté l'évaluation ne peut être comparée à un bilan d'actions. L'évaluation a posteriori, telle que la présente Deleau ne montre qu'une forme restrictive de l'évaluation. Celle-ci s'est peu à peu écartée du calcul économique pour intégrer les notions de pluralisme et de démocratie. D'autre part, elle s'inscrit dans le mouvement plus général de l'analyse de politique. L'analyse de politique s'intéresse aux phases d'élaboration et de mise en oeuvre de la politique et l'évaluation est souvent conçue comme une intervention a posteriori. Pourtant, théoriquement, elle doit intervenir dans les phases de ce processus.

Le problème de la relation

Fort de ces considérations théoriques le parti a été pris de ne pas faire s'opposer ou se comparer les deux notions comme si chacun, gestionnaire ou politologue, voulait l'emporter l'un sur l'autre. Il s'agissait plutôt de montrer leurs relations "idéales ou réelles".

Eléments de contexte qui conditionnent l'existence ou non d'effets d'entraînement

L'étude de terrain a souligné les éléments suivants:

- Les élus sont incontournables lorsque l'on souhaite mettre en place un système de contrôle ou une évaluation. Sans leur accord, il est difficile d'avoir une légitimité auprès de ceux à qui l'on applique les systèmes.
- Les élections locales entraînent des bouleversements d'assemblées et des alternances d'élus et de techniciens. Ces changements freinent la mise en place et le développement de système de contrôle de gestion ou de système d'évaluation. Par un phénomène qui a été qualifié "d'amnésie" de l'administration, les nouveaux élus mais aussi les nouveaux responsables administratifs préfèrent mettre en place *leur* système plutôt que d'utiliser ce qui a été fait par leur prédécesseur.
- L'analyse de la relation évaluation/contrôle de gestion est entravée en raison des domaines théoriques différents auxquels ces deux notions se rattachent. L'évaluation des politiques publiques n'est pas un sujet qui est abordé par les gestionnaires tandis que le contrôle de gestion a été utilisé par les évaluateurs qu'ils soient politologues, économistes ou sociologues. Cependant, le contrôle de gestion reste aux yeux des évaluateurs un outil technique au service de l'entreprise.

La relation entre l'évaluation et le contrôle de gestion

La problématique impliquait trois situations possibles. Les situations analysées dans les cas ne permettent pas d'obtenir de réponses tranchées aux questions posées. Cependant, elles permettent de tracer les contours réels de la relation évaluation/contrôle de gestion.

1- Effet d'entraînement

Une évaluation d'économie ou d'efficience peut entraîner un contrôle des tâches (contrôle cybernétique). Une telle relation a l'intérêt de regrouper les systèmes d'information dont ils ont besoin l'un et l'autre. La relation entre l'évaluation et le contrôle de gestion est souhaitable et souhaitée (Cas 1).

2- Absence d'effet d'entraînement

Un contrôle budgétaire lorsqu'il correspond bien à la situation à laquelle il s'applique, n'a pas forcément d'effet d'entraînement sur l'évaluation. La relation contrôle de gestion/évaluation n'est pas envisagée (cas 3).

3- Effets d'entraînement pervers

Lorsque le contrôle budgétaire s'applique à une organisation dont les objectifs sont flous et les résultats difficilement mesurables, il aura un effet pervers sur l'ensemble du système de contrôle et sur l'action contrôlée. Il est préférable dans ce cas d'appliquer une évaluation d'efficacité ou d'impact, éventuellement une évaluation pluraliste (cas 2).

L'évaluation pluraliste partage avec le contrôle politique les valeurs de négociation et d'apprentissage. Ces valeurs communes rendent difficile la distinction évaluation pluraliste/contrôle politique. Plus l'activité fait intervenir d'acteurs et plus elle est difficile à quantifier, plus elle fait place à la négociation entre les différentes parties prenantes, plus la frontière entre le contrôle de gestion et l'évaluation est floue. Il importe en définitive d'adopter un système et des valeurs de contrôle ou d'évaluation qui correspondent à l'activité entreprise (cas 4).

Les résultats parallèles ou dérivés

- L'effet de proximité avec l'administré, l'identification des sources d'information, et le retour rapide d'information de terrain expliquent que les collectivités territoriales procèdent comme par auto-évaluation inconsciente. Elle n'éprouve pas le besoin d'évaluer (cas 3). Inversement, au niveau d'un Conseil Régional, cet effet de proximité est moins évident et les résultats de la politique sont moins perceptibles pour l'élu, le technicien comme pour l'administré. L'évaluation tente alors de répondre aux interrogations (cas 1, 2 et 4). L'importance de l'évaluation au niveau des instances européennes semble confirmer ce résultat.

- Le temps et la stabilité favorisent la mise en place combinée d'un processus de contrôle et d'évaluation.

Les limites rencontrées dans le travail de recherche

Elles sont triples:

- Une limite théorique: le concept d'évaluation des politiques publiques est relativement nouveau. Son application au niveau des collectivités territoriales l'est plus encore.

Une limite de terrain: les exemples traités sont très hétérogènes. La pratique de l'évaluation étant peu développée dans les collectivités territoriales, le choix était restreint. Il en va de même pour les exemples de contrôle de gestion qui correspondent plutôt à des contrôles budgétaires.

Les perspectives de recherche

Le développement des techniques de contrôle et d'évaluation au sein des collectivités territoriales devraient se développer pour au moins deux raisons:

- 1- La crise économique et la réduction des recettes fiscales restent problématiques pour les institutions locales à qui l'on demande toujours plus.
- 2- La décentralisation, en particulier l'intercommunalité, favorise le développement des contrôles. Les structures intercommunales sont amenées à être de plus en plus nombreuses. Ces regroupements permettent de réaliser des politiques plus conséquentes dont on souhaitera évaluer les résultats. Plus les actions sont vastes et complexes, plus on cherchera à connaître ses résultats par le contrôle ou l'évaluation.

Enfin, **les perspectives** de recherches sur la relation/contrôle de gestion dans les collectivités territoriales devraient s'axer sur les notions de décision, de négociation et d'apprentissage.

Le processus de décision dans les collectivités est très séquentiel: ceux qui élaborent la politique ne sont pas ceux qui la mettent en oeuvre. Cette dichotomie n'existe pas a priori dans le secteur privé. Les réflexions sur les systèmes comparés de décision apporteront des précisions sur la relation évaluation/contrôle de gestion.

La négociation est au centre des processus de contrôle ou d'évaluation lorsque l'on est en présence de plusieurs organisations et que les résultats sont difficilement mesurables. Ne relevant pas d'un processus rationnel, la négociation fait l'objet de réticences aussi bien chez les évaluateurs que chez les contrôleurs.

Enfin, **l'apprentissage** est une valeur essentielle dans les processus de contrôle et d'évaluation puisqu'il s'appuie sur la connaissance qu'ont les acteurs des actions qu'ils mènent. C'est véritablement le point commun de l'évaluation et du contrôle de gestion dans leur développement actuel. Cependant, il se heurte à ce qui fait défaut au secteur public dans son ensemble: son incapacité à intégrer les situations passées.

Mais l'Homme tire-t-il plus d'enseignement de son histoire que ne le fait l'organisation ?

BIBLIOGRAPHIE

- [1] H.Allègre, F.Mouterde, *Le contrôle de gestion: méthodes, outils, tableau de bord*, Edition du moniteur, 1991.
- [2] R.N.Anthony, *Planning and Control Systems: a Framework for Analysis*, Boston, Harvard University Press, 1965.
- [3] R.N.Anthony, R.F.Vancil, *Management Control Systems: Texts, Cases, and Readings*, Ed.Homewood,III,R.D.Irwin, 1972
- [4] R.N.Anthony, G.A.Welsch, J.S.Reece, *Fundamentals of Management Accounting*, Homewood, III, Richard.D.Irwin, 4^eEd., 1985.
- [5] R.N.Anthony, *The Management Control Function*, Harvard Business School Press, Boston, Mass., 1988.
- [6] W.R.Ashby, *Design for a Brain*, London:Chapman&Hall, 1956.
- [7] A.Bartoli, *Conception et pratique du management dans le secteur public français*, XI journées des IAE, Nancy, 1992.
- [8] A.Bartoli, I.Bouchardy, *Spécificités du management dans le secteur public*, Document de recherche CERIM, Juin 1988.
- [9] P.Batteau, *Management public: état de l'art*, Journées des IAE, 1993.
- [10] M.Bonetti, J.Fraisse, V.DeGaulejac, *L'évaluation dynamique des organisations publiques*, Paris, Ed. d'Organisation, 1987.
- [11] H.Bouquin, P.Lauzel, *Comptabilité analytique et gestion*, Paris, Sirey, 5e éd.1988.
- [12] H.Bouquin, *Le contrôle de gestion*, P.U.F.gestion, Paris, 1991.
- [13] Bravo, Huet, *L'expérience française de la RCB*, PUF,1973.
- [14] D.T.Campell, J.C.Standley, *Experimental and Quasi-experimental Design for Research*, 1966, Chicago, Rand Mc Nally.
- [15] D.Campbell, *Reforms as Experiment*, American psychologist, 1969.
- [16] CEOPS, *Evaluation et décision*, Séminaire de méthodes, ENTPE, Sept.1990.

- [17] CEOPS, *Economic Appraisal in France: the "Calcul économique"*, contribution à, *private versus public projects evaluation. From theory to application*, E.Giardina, A.Williams editors, 1992.
- [18] Chabonneau, Padioleau, *La mise en oeuvre d'une politique publique réglementaire: le défrichement des bois et forêts*, *Revue Française de Sociologie*, Jan-Mars 1980, p.49-75.
- [19] J.P.Claveranne, *L'évaluation: nature et formalisation d'un concept mou*, Cahier Lyonnais de recherche en gestion, n°15, Avril 1994.
- [20] CLERSE, *Approches économiques et sociologiques de l'évaluation*, Journée d'études, 3 Juin 1994, Université de sciences et techniques de Lille.
- [21] Club Cambon, *Compte-rendu de la journée d'études du 25 Novembre 1989, L'évaluation des actions publiques, principes opératoires ?*, *Politique et Management Public*, Vol.8, n°1, Mars 1990.
- [22] M.Conway, *Le Budget Base Zéro*, Paris, Masson, 1981.
- [23] L.J.Cronbach, *Designing Evaluations of Educational and Social Programs*, San francisco Jossey-Bass, 1982.
- [24] M.Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Ed. du Seuil, 1963.
- [25] M.Crozier, E.Friedberg, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1978.
- [26] M.Crozier, *L'évaluation des performances des établissements universitaires*, Paris, La Documentation Française, 1991.
- [27] CSE, *L'évaluation: de l'expertise à la responsabilité*, Rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques, Paris, Déc.1991.
- [28] CSE, *L'évaluation en développement*, Rapport annuel sur l'étude des pratiques d'évaluation des politiques publiques, Commissariat Général au Plan, Déc. 1993
- [29] T.K.Das, E.G.Flamholz, *Toward an Integrative Framework of Organizational Control*, *Accounting organisations and society*, 1985.
- [30] M.Deleau, J.P.Nioche, R.Poinsard, P.Penz, *Evaluer les politiques publiques*, Commissariat Général au Plan, La Documentation Française, 1986.
- [31] R.Demeestère, G.Viens, *Le contrôle de gestion des organisations sans but lucratif*, *Revue Française de Gestion*, Sept-Oct. 1976.
- [32] A.Desreumaux, *Structure d'entreprise*, Vuibert gestion, 1992.

- [33] DFCG (Association nationale des directeurs financiers et de contrôle de gestion), *Rapport du groupe de travail BBZ*, 1980.
- [34] F.Dupuy, J.C.Thoenig, *L'administration en miettes*, Fayard, Paris, 1985.
- [35] Egle, Langeard, *Servuction*, Mac Graw-Hill, 1987.
- [36] R.Elmore, *Organisational Models of Social Programm Implementation*, in Public Policy, vol 26, n°2, 1978.
- [37] F.Fiedler, *Theory of Leadership Effectiveness*, New York, McGraw-Hill, 1967.
- [38] H.E.Freeman, *The Present Status of Evaluation Research*, In M.A.Guttentag and S.Saar (Eds), *Evaluation Studies Review Annual*, vol.2, pp 17-51, Beverly Hill, CA: Sage, 1977.
- [39] H.E.Freeman, P.H.Rossi, S.R.Wright, *Doing Evaluation*, Paris, Organization for Economic Cooperation and Development, 1980.
- [40] H.E.Freeman, P.H.Rossi, *Evaluation, a Systematic Approach*, 5e édition, Sage Publications, 1993.
- [41] J.Gadrey, *De l'évaluation des actions publiques à celle de l'efficacité des services: convergences et spécificités*, Journées d'études, IFRESI, Lille, Juin 1994.
- [42] G.A.O., *Program Evaluation and Methodology Division*, Washington, 1991.
- [43] O.Gélinier, *La direction participative par objectif*, Puteaux, Hommes et Techniques, 1968.
- [44] M.Gervais, *Contrôle de gestion et planification de l'entreprise*, Economica, 1981.
- [45] P.Gibert, *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*, Ed. d'Organisation, 1980.
- [46] P.Gibert, M.Andrault, *Contrôler la gestion ou évaluer les politiques publiques?*, Politique et Management Public Vol.2, 1984, p.123-133.
- [47] P.Gibert, *L'analyse de politique*, Revue d'économie politique, 99e année, n°2, 1989.
- [48] P.Gibert, J.C.Thoenig, *La gestion publique: entre l'apprentissage et l'amnésie*, Politique et Management Public, Vol 11, n°1, Mars 1993.
- [49] G.Graham, *How Professor Wilson Would Rate Public Administration Today*, Public Administration Review, Vol53, n°5, Sept.Oct.1993.

- [50] M.Grawitz, J.Leca, *Traité de science politique: les politiques publiques*, Tome 4, PUF, 1985.
- [51] G.R.E.P, *L'évaluation au pouvoir*, POUR, n°107, Juin-Juillet-Août 1986.
- [52] D.W.Griesinger, *The cybernetic Organization of Behaviour*, Administrative and engineering systems monograph, Institut of Administration and Management, Union College, Schenectady, New-York, 1979.
- [53] E.G. Guba, Y.S Lincoln, *The Contenances of Fourth Generation Evaluation: Description, Jugement, and Negociation*,
- [54] E. Guba et T. Lincoln, *Effective Evaluation*, San Francisco, Jossey Bass, 1981.
- [55] R.Hall, *Organizations: Structures, Processes and Outcomes*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1991, première édition 1972.
- [56] P.Hermel, *Le management participatif: sens, réalité, action*, Edition d'Organisation, 1988.
- [57] P.Hersey, K.Blanchard, *Management of Organisationnal Behavior*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1969.
- [58] G. Hofstede, *The Poverty of Management Control Philosophy*, Academy of management review, vol 3, n°3, July 1978.
- [59] G.Hofstede, *Management control of Public and not-for-profit Activities*, Accounting, Organization and Society, vol 6 n°3, 1981.
- [60] J.Horaist, B.Lachaise, A.de Romefort, G.Rousson, *L'évaluation dans les politiques économiques locales*, Compte-rendu des actes de colloque, Lyon, 1989, R.R.E.P.E.L., Ires, 1991.
- [61] P.Hussenot, *La gestion publique par objectif*, Paris, Ed.d'Organisation,1983, p.24.
- [62] IEP, *L'évaluation des politiques publiques locales*, Paris, 23 et 24 Septembre 1992.
- [63] J.O, *L'évaluation des politiques publiques*, Rapport présenté au nom du Conseil Economique et Social, 11 et 12 décembre 1990.
- [64] R.A.Johson, F.E.Kast, J.E.Rosenzweig, *The Theory of Management of System*, New York, Mac Graw-Hill, 1963.
- [65] Lachaume, *La fonction publique*, Daloz, 1992.
- [66] Laufer, Paradeise, *Le prince bureaucrate*, Paris, Flammarion, 1982, pp.139-143.

- [67] R.Lecomte, L.Rutman, *Introduction aux méthodes de recherches évaluatives*, Ottawa, Université de Carleton, 1972
- [68] R.Leduff, J.C.Papillon, *Gestion Public*, Vuibert, 1988.
- [69] R.Levine, *Evaluation, research, and practice*, Londres, Sage, 1981.
- [70] H.Levinson, *Management by Whose Objectives ?*, Harvard Business Review, Vol.48 n°4, 1970, p.125-134.
- [71] Levy-Lambert H. et Guillaume H, *La Rationalisation des Choix Budgétaires : techniques d'analyse*, Paris, PUF, 1971.
- [72] G. de Ligny, *Maitriser vos frais généraux et tous vos coûts indirects*, Paris, Hommes et Techniques, 1981.
- [73] P.Litaudon, *L'analyse de la valeur*, Paris, Ed.d'organisation, 1979.
- [74] McGregor, *The Human Side of Enterprise*, New York, McGraw Hill, 1980.
- [75] A.H.Maslow, *Motivation and Personality*, Harper & Row, New York, 1954.
- [76] J. Mayne, *Effective Performance Monitoring: A Necessary Condition for Public Sector Reform*, Meeting of the International Institute of Administration Science, May 12-14, 1993.
- [77] J.Melese, *L'analyse modulaire des systèmes de gestion, une méthode efficace pour appliquer la théorie des systèmes au management*, Paris, Ed. Hommes et techniques, 1972.
- [78] Mellon, Weydert, *Quelques propositions pour conclure*, in Revue Projet n°220, Dossier "Ré-inventer le service public, Déc.1989.
- [79] Y.Meny, J.C.Thoenig, *Politiques publiques*, PUF, Paris, 1989.
- [80] K.A.Merchant, *Control in Business*, Pitman, Boston, 1985.
- [81] E.Monnier, *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*, Economica, 1992.
- [83] N.Morse,E.Reimer, *The Experimental Change of Major Organization Variable*, Journal of Abnormal and Social Psychology, vol.52,1956.
- [84] P.Muller, *Les politiques publiques, Que sais-je ?*, PUF, 1990.
- [85] J.P.Nioche, *L'évaluation des politiques publiques: vers une définition*, in Evaluation des politiques publiques en Suisse, textes rassemblés par Katia Horper-Papazian, Presse polytechniques et Universitaires romandes, 1990.

- [86] J.P.Nioche, *Management public: à la recherche de nouvelles régulations*, Revue Française de gestion, n°85, Sept-Oct.1991.
- [87] L. Nizard, *Changement social et appareil d'Etat : du 5ème au 6è plan*, St Martin d'Hères, CERAT, 1974.
- [88] C.Oliver, *Strategic Responses to Institutional Process*, York University, Academy of Management Review, Vol.16, n°1, 1991.
- [89]W.Ouchi, *Markets, Bureaucracies and Clans*, Administrative Science Quaterly, vol 25, n°1, March 1980.
- [90] W.Ouchi, *Théorie Z*, Readings (Mass.) Addison Wesley, 1981-Traduction,Paris, Inter-Edition,1982.
- [91] D.J.Palumbo, *The politics of program evaluation*, Sage publication, 1986.
- [92] B.Pecqueur, *De l'espace fonctionnel à l'espace territoire*, Thèse de doctorat d'Etat en sciences économiques, Université de Grenoble 2, Nov;87.
- [93] J.Plante, *Outils, pratiques et institutions pour évaluer les politiques publiques*, La Documentation Française, in ENA-Plan, 1991.
- [94] R.Poinsard, B.Walliser, *Evaluation et évolution des études d'aide à la décision*,1982.
- [95] Politique et Management Public, *La modernisation de la gestion publique: les leçons des expériences*, Vol.11, n°2, juin1993.
- [96] Politique et Management Public, Vol.6, n°3, sept.88.
- [97] J.Pressman, A.Wildavsky, *Implementation*, University of California Press, 2e éd, 1979.
- [98] P.Pyrrh, *Zero Base Budgeting (ZBB): A Practical Management Toll for Evaluating Expenses*, New York, John Wiley and Sons, 1973.
- [99] Revue Française de Gestion, *Une nouvelle jeunesse pour le contrôle de gestion*, n°82, Jan-Fev.1991.
- [100] Revue Française de Gestion, *Management public: le chantier de la modernisation*, n°85, Sept-Oct.1991.
- [101] R.C.Rist (United-States General Accounting Office), *Management Accountability: the Signals Sent by Auditing and Evaluation*, Journal of Public Policies, vol.9, n°3,

- [102] A.de Romefort, *Les stratégies internationales des métropoles régionales: l'exemple de Strasbourg*, Syros Alternative, Nov. 1989.
- [103] M.Saias, J.P.Léonardi, *Service public et service du public*, Revue française de gestion, mai-juin-juillet août 1977.
- [104] R.Scott, *Effectiveness of Organizational Effectiveness Studies*, in *New Perspective on Organizational Effectiveness*, ed.Paul Goodman et Johannes Pennings, San Francisco, Jossey-Bass, 1977.
- [105] M.Scriven, *Coal free evaluation*, in House, E.ed.; *School Evaluation: the politics and process*, New York, McCuchan, 1973.
- [106] A.Silem (sous la direction de), *Encyclopédie de l'économie et de la gestion*, Hachette, 1991.
- [107] A.Tannenbaum, *Un modèle de l'efficience du comportement*, Bulletin du CERP, n°2, 1965.
- [108] M.Tchénio, J.P.Vailhen, G.Garibian, *la pratique du BBZ*, Paris, Inter-édition, 1983.
- [109] J.Thompson, A.Tuden, *Strategies, Structures, and Process in Organizational Decision*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1959.
- [110] K.Tocher, *Control*, Operational Research Quaterly, June 1970.
- [111] J.Toulemonde, *Faut-il libérer l'évaluation de ses liens de causalité ? une réponse illustrée par les politiques structurelles européennes*, CEOPS, 1994.
- [112] P.Viveret, *L'évaluation des politiques et des actions publiques, proposition en vue de l'évaluation du Revenu Minimum d'Insertion*, La Documentation Française, 1989.
- [113] B.Walliser, *Le calcul économique*, La Découverte, Paris, 1990.
- [114] M.Weber, *Economie et Société*, Paris, plon, 1971.
- [116] R.Wilson, *Corporate Strategy and Management Control*, International Review of Strategic Management, Vol 2, n°1, 1991, John Wiley & Sons Ltd.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE.....	Page 1
----------------------------	--------

PARTIE I : L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Page 9

CHAPITRE 1: HISTORIQUE DE L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Page 10

I/ LES DEBUTS DE LA RATIONALISATION DE LA DECISION PUBLIQUE

Page 10

1) Jusqu'aux années 60

Page 10

2) Des années 60 aux années 80

Page 11

II/ LE MOUVEMENT DE LA R.C.B.

Page 12

1) Le contexte

Page 12

2) Les objectifs

Page 13

3) Le fonctionnement

Page 14

III/ LE BILAN DE LA RCB

Page 15

1) Les aspects positifs

Page 16

2) Les difficultés

Page 16

CHAPITRE 2: DEFINITIONS ET ORIGINE DE L'EVALUATION

Page 19

I/ LES POLITIQUES PUBLIQUES ET L'ANALYSE DE POLITIQUE

Page 19

1) Les caractéristiques des politiques publiques

Page 19

1.1 Définition

1.2 Identification de l'autorité publique

1.3 Qualifier une politique

2) La réalisation d'une analyse de politique

Page 21

2.1 L'élaboration des politiques

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

2.2 La mise en oeuvre des politiques

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

2.2.1 La réalité de la mise en oeuvre

II/ LES EVALUATIONS

Page 33

1) Définition

Page 33

2) Le rôle central de l'objectif

Page 35

3) Autres formes d'évaluations

Page 37

3.1 Les évaluations en fonction du déroulement du temps

3.2 L'évaluation opérationnelle

3.3 L'évaluation affranchie des objectifs

3.4 L'évaluation de processus

3.5 L'évaluation endo-formative

3.6 L'évaluation récapitulative

CHAPITRE 3 : CONCEPTION ET METHODES D'EVALUATION	Page 40
I/ LA CONCEPTION GESTIONNAIRE	Page 40
1) Description	Page 40
2) La méthode	Page 41
2.1 Les principes fondamentaux	
2.2 Les limites	
2.3 Une évaluation expérimentale: l'impôt négatif dans le New Jersey	
II/ LA CONCEPTION DEMOCRATIQUE	Page 45
1) Définition	Page 45
2) La méthode	Page 46
2.1 Le projet d'évaluation	
2.2 Le déroulement de l'évaluation et la recherche d'indicateurs	
2.3 L'Instance d'évaluation	
2.4 La formation du jugement	
2.5 Exemple d'une évaluation démocratique: L'évaluation du RMI	
2.6 Exemple au niveau local: le dispositif de la Région Bretagne	
III/ LA CONCEPTION PLURALISTE DE L'EVALUATION	Page 55
1) Définition	Page 55
2) Caractéristique: un processus d'apprentissage collectif	Page 55
3) La reconnaissance des acteurs	Page 56
4) La méthode	Page 57
4.1 Les acteurs de l'évaluation	
4.2 Le mandat d'évaluation et la place des acteurs	
4.3 Les systèmes de valeur concurrents	
4.4 Le rôle des chargés d'évaluation	
5) La recherche du compromis	Page 60
Conclusion partie I	Page 61

PARTIE II: LE CONTROLE DE GESTION DANS LE CADRE DU MANAGEMENT PUBLIC

CHAPITRE 1 : DEFINITIONS ET FONDEMENTS DES CONCEPTS DE BASE	Page 63
	Page 64
I/ LE MANAGEMENT PUBLIC	Page 64
1) Une clarification nécessaire	Page 64
1.1 Les sources d'ambiguïté	
1.2 La définition des concepts	
1.2.1 Le secteur public- 1.2.2 Le management- 1.2.3 La distinction management/gestion	
2) Les relations entre la logique gestionnaire et la logique publique	Page 66
2.1 Un vocabulaire différent	
2.2 Spécificités des activités du secteur public	
2.3 La gestion dans le secteur public	
2.4 Le management dans le secteur public	

II/ LES CONCEPTS DE BASE DU CONTROLE	Page 70
1) Le contrôle en circuit ouvert	Page 70
2) Le contrôle en circuit fermé	Page 70
2.1 Le feedforward	
2.2 Le feedback	
 CHAPITRE 2: L'APPROCHE TRADITIONNELLE DU CONTROLE DE GESTION	 Page 74
 I/ EVOLUTION DE LA NOTION DE CONTROLE DE GESTION	 Page 74
1) Importance du fondement cybernétique	Page 74
2) L'apport du système d'information	Page 75
3) les limites du modèle cybernétique	Page 77
4) Le développement de la notion de contrôle de gestion intégré	Page 78
5) La déclinaison de la notion de contrôle et l'apport de la stratégie	Page 79
 II/ L'IMPORTANCE DU CONTROLE BUDGETAIRE	 Page 84
1) Définition du contrôle budgétaire	Page 84
1.1 Définition	
1.2 Objectif et principes	
1.2.1 Les objectifs- 1.2.2 Les principes	
1.3 Les mécanismes de contrôle budgétaire	
1.3.1 Les adaptations- 1.3.2 Les mécanismes cybernétiques	
2) Les catégories de budgets	Page 87
2.1 Les budgets directement reliés à la production et à la vente	
2.2 Les budgets d'investissement	
2.3 Les budgets de charges discrétionnaires	
3) Les limites du contrôle budgétaire	Page 91
 III/ LE CONTROLE D'ORGANISATION	 Page 93
1) La place du contrôle de gestion dans le contrôle d'organisation	Page 93
1.1 Définition et caractéristique	
1.1.1 Définition- 1.1.2 Caractéristique	
1.2 Le processus de contrôle organisationnel	
1.2.1 Définition du processus- 1.2.2 Les six phases du processus	
1.3 Les défaillances du processus	
1.3.1 Les causes- 1.3.2 Les compensations possibles	
1.4 Les trois niveaux de contrôle	
2) Les systèmes de contrôle	Page 99
2.1 Le contrôle invisible	
2.2 Le système de contrôle organisationnel	
2.3 La stratégie de contrôle organisationnel	
2.3.1 Dans une hiérarchie- 2.3.2 Dans les transactions externes	
2.4 La structure du contrôle organisationnel	
2.4.1 Les interactions du système global avec l'environnement-	
2.4.2 Le couplage du système d'information et du système de pilotage-	
2.4.3 Les interactions internes aux sous-systèmes	
3) Le contrôle de gestion système d'animation	Page 104
3.1 Le fonctionnement bureaucratique	
3.1.1 Description- 3.1.2 Les effets pervers	
3.2 La direction par objectifs	
3.2.1 Fondements théoriques- 3.2.2 Fondement de la DPO-	
3.2.3 Condition de la mise en place de la DPO- 3.2.4 Limites et échecs de la DPO	
3.3 La théorie Z	

3.3.1 *Impératif de flexibilité-* 3.3.2 *La mise en oeuvre de la flexibilité-*
 3.3.3 *La théorie de W.Ouchi-* 3.3.4 *Limites du modèle Z*

CHAPITRE III : LES DIFFICULTES DU CONTROLE DE GESTION DANS LES ACTIVITES PUBLIQUES	Page 111
I/ LE POSITIONNEMENT DU CONTROLE DE GESTION DANS LES ORGANISATIONS PUBLIQUES	Page 111
1) Les raisons du développement du contrôle de gestion dans les organisations publiques	Page 111
1.1 Défaillances du système	
1.2 L'accroissement des services rendus par les collectivités territoriales	
2) Les contrôles déjà existants	Page 112
2.1 Le contrôle du Payeur	
2.2 Le contrôle de la Chambre Régionale des Comptes	
2.3 Le contrôle exercé par les citoyens	
3) La place des outils traditionnels du contrôle de gestion dans les organisations publiques	Page 113
3.1 Les contrôles des coûts	
3.2 Intérêt de la comptabilité analytique	
3.3 Les coûts standard	
3.4 Les indicateurs et tableaux de bord	
4) Les limites des outils traditionnels	Page 115
II/ LA PAUVRETE PHILOSOPHIQUE DU CONTROLE DE GESTION	Page 116
1) La classification des activités sous l'angle du contrôle	Page 117
1.1 Caractéristiques des activités	
1.1.1 <i>L'ambiguïté ou non des objectifs-</i>	
1.1.2 <i>La mesurabilité des résultats-</i>	
1.1.3 <i>Les effets des interventions connus ou non-</i>	
1.1.4 <i>L'activité répétitive ou non</i>	
1.2 Une typologie des formes de contrôle de gestion fonction des caractéristiques de l'activité	
1.2.1 <i>Le contrôle de routine-</i> 1.2.2 <i>Le contrôle d'expert-</i>	
1.2.3 <i>Le contrôle par tâtonnement-</i> 1.2.4 <i>Le contrôle intuitif-</i>	
1.2.5 <i>Le contrôle-jugement-</i> 1.2.6 <i>Le contrôle politique</i>	
2) La place des modèles cybernétiques et des modèles non-cybernétiques	Page 124
2.1 Les modèles cybernétiques	
2.2 Les modèles non-cybernétiques	
2.2.1 <i>Le modèle dit "contrôle politique"-</i>	
2.2.2 <i>Le modèle garbage-can-</i> 2.2.3 <i>Le choix d'un modèle:</i>	
<i>les erreurs de type 1 et de type 2-</i> 2.2.4 <i>L'importance de l'apprentissage</i>	
Conclusion partie II	Page 134

TOME 2

PARTIE III: LA RELATION ENTRE L'EVALUATION ET LE CONTROLE DE GESTION DANS LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Page 138

CHAPITRE 1 : LES PROBLEMES LIES A LA RELATION ET LES HYPOTHESES QU'ILS SOUS-TENDENT

Page 139

I/ INTERET DE LA RECHERCHE

Page 139

1) Mise en parallèle

Page 139

2) Difficulté de la comparaison

Page 142

II/ PROBLEMATIQUE

Page 143

1) L'absence de relation

Page 143

2) Existence de relations

Page 145

III/ HYPOTHESES

Page 147

1) L'organisation, centre de la relation

Page 147

2) Effet d'entraînement ou absence d'effet d'entraînement

Page 148

CHAPITRE 2: APPROCHE DE LA REALITE : ETUDE DE QUATRE CAS DANS LA REGION NORD-PAS DE CALAIS

Page 155

Choix méthodologiques

Page 155

CAS 1 : L'EVALUATION DES POLITIQUES ENTRANT DANS LE CADRE DU FEDER

Page 158

I/ SITUATION GENERALE

Page 158

1) Les circonstances

Page 158

2) Le dispositif d'évaluation

Page 159

2.1 Le fonctionnement du FEDER

2.2 Le fonctionnement de la cellule d'évaluation

II/ L'ETUDE DE L'EVALUATION DE POLITIQUES ENTRANT DANS LE CADRE DU FEDER

Page 161

1) La méthode

Page 161

2) Le démarrage et le déroulement de la pré-évaluation

Page 161

2.1 Le commanditaire de l'étude

2.1.1 *Le choix d'une politique-* 2.1.2 *Le choix d'une aide technique
extérieure à l'institution régionale-* 2.1.3 *Les résultats obtenus*

2.2 Description du rapport final fait par ISL conseil

2.2.1 *L'objectif-* 2.2.2 *Les actions évaluées-* 2.2.3 *La méthode-*

2.2.4 *Les constats-* 2.2.5 *Les propositions*

3) Les résultats de la pré-évaluation

Page 165

3.1 Perception du côté des évaluateurs

3.1.1 *Sur les quatre points-* 3.1.2 *Les problèmes rencontrés*

3.2 La perception du côté des évalués

3.2.1 *Le FEDER-* 3.2.2 *Le suivi action par action-* 3.2.3 *L'évaluation au sein du
service*

III/ L'ANALYSE

Page 169

1) Les difficultés

Page 169

1.1 Un problème de cadrage et de gestion du cas dans le temps

1.2 Un problème lié à l'évaluation elle-même	
2) Les enseignements	Page 170
2.1 L'importance du travail interne préalable à l'évaluation	
2.2 Les besoins d'une commande claire	
CAS 2 : LA MISE EN PLACE DU CONTROLE DE GESTION A L'AGENCE REGIONALE DE DEVELOPPEMENT	Page 172
I/ SITUATION GENERALE	Page 172
1) Les circonstances	Page 172
2) L'audit	Page 175
II/ L'ETUDE DU CONTROLE DE GESTION	Page 176
1) La méthode	Page 176
2) Les résultats	Page 177
2.1 Les contrôleurs	
2.1.1 <i>La mise en place du contrôle de gestion-</i>	<i>2.1.2 Les objectifs- 2.1.3 Synthèse</i>
2.2 Les contrôlés	
2.2.1 <i>Présentation des tableaux de bord-</i>	<i>2.2.2 La mise en place du</i>
2.2.3 <i>Les difficultés rencontrées lors</i>	<i>du remplissage des fiches 2.2.4 La perception du contrôle de gestion</i>
3) Les propositions	Page 185
IV/ L'ANALYSE	Page 186
1) La fonction contrôle de gestion	Page 186
2) Le contrôle de gestion	Page 186
CAS 3 : LE CONTROLE DE GESTION AU SEIN D'UNE COMMUNE	Page 189
I/ SITUATION GENERALE	Page 189
1) Les circonstances	Page 189
2) La méthode	Page 190
II/ L'ABSENCE DE SYSTEME INTEGRE DE CONTROLE DE GESTION	Page 190
1) Des "bouts" de contrôle de gestion	Page 190
2) Une proposition repoussée	Page 191
3) Les difficultés inhérentes au contrôle de gestion	Page 193
III/ LES PROBLEMES DU CONTROLE DE GESTION ILLUSTRÉS PAR LA MISE EN FONCTIONNEMENT D'UNE CARTE DE PAIEMENT	Page 195
1) La conception du système	Page 195
1.1 Origine du projet	
1.2 Les conditions initiales	
2) Les apports du système Pouce et Puce	Page 198
2.1 La réduction des frais généraux	
2.2 L'amélioration des conditions de travail	
2.3 L'amélioration de l'image de la ville	
3) Les problèmes soulevés par la carte de paiement	Page 199
3.1 Le frein psychologique	
3.2 Le frein politique	
3.3 Un problème déontologique	
CAS 4 : L'EVALUATION DU CONTRAT DE PLAN MAITRISE DE L'ENERGIE EN NORD-PAS DE CALAIS	Page 203
I/SITUATION GENERALE	Page 203
1) Les circonstances	Page 203

2) Le rapport d'évaluation	Page 204
2.1 Le montage de l'évaluation	
2.2 La réalisation de l'évaluation et la récolte de l'information	
2.3 Résultats de l'évaluation	
2.4 Les propositions	
II/ ETUDE DE L'EVALUATION	Page 207
1) La méthode	Page 207
2) L'évaluation, un an après la fin du Contrat de plan	Page 208
2.1 Les sources d'information	
2.2 Le déroulement de l'évaluation	
2.3 Les points positifs de l'évaluation	
2.4 Les points faibles de l'évaluation	
3) Les suites de l'évaluation dans le temps	Page 210
3.1 Pour la politique Maîtrise de l'énergie	
3.2 Pour l'AFME	
3.3 Pour la Région	
CHAPITRE 3 : FRAGILITE DES SITUATIONS ET ENRICHISSEMENT POSSIBLE DES CONCEPTS.	Page 214
I/ LE DEROULEMENT DES CAS	Page 214
1) Les problèmes liés au choix des cas	Page 215
2) Les problèmes liés à la récolte de l'information	Page 216
2.1 L'étude se fait trop tard	
2.2 L'étude se fait trop tôt	
2.3 La forme de l'information	
2.4 L'angle d'approche	
II/ LA PERCEPTION DE L'EVALUATION ET DU CONTROLE	Page 218
1) L'utilisation des termes "évaluation" et "contrôle de gestion"	Page 219
2) Le positionnement des acteurs de l'évaluation et du contrôle de gestion	Page 221
2.1 La différence de perception	
2.2 La demande externe d'évaluation ou de contrôle	
III/ LA NATURE DES RELATIONS EVALUATION/CONTROLE DE GESTION	Page 224
1) Les sous-hypothèses fonction des caractéristiques des politiques	Page 226
1.1 Les circonstances de temps et d'urgence	
1.2 Les objectifs et les moyens	
1.3 La typologie selon le nombre d'acteurs et le degré de stabilité de la situation	
2) Les complémentarités	Page 230
2.1 Les difficultés dues au champ d'approche différents	
2.2 Logique de complémentarité, mais difficultés de réalisation	
2.2.1 Références à l'interne- 2.2.2 L'uniformisation des systèmes d'information- 2.2.3	
Le besoin de continuité et de temps- 2.2.4 L'apprentissage	
Conclusion	Page
CONCLUSION GENERALE	Page 234
BIBLIOGRAPHIE	Page 238
ANNEXES	Page 245