

# L'émergence d'une logique évaluative dans la gestion publique : le cas des organisations communales

---

Florence BUSSON-VILLA

*Université de Rennes 2*

*Correspondance :*

Crereg

Université de Rennes 2

6 avenue Gaston Berger, 35000 Rennes

Email : florence.villa@uhb.fr

*Résumé :* La légitimité de principe sur laquelle repose traditionnellement l'action publique est remise en cause. Celle-ci est désormais issue de la démonstration du bien-fondé des opérations engagées et de la qualité des méthodes de gestion. L'évaluation apparaît alors comme un instrument de modernisation de la gestion publique. L'objectif de cet article est de mettre en évidence la problématique de la logique évaluative et de rendre compte des résultats d'une étude empirique portant sur les expériences de 91 organisations communales françaises. L'étude révèle que l'évaluation est davantage conçue comme une rationalisation du processus de décision publique que comme une amélioration du rapport des citoyens à la chose publique.

*Mots-clés :* gestion publique – contrôle organisationnel – évaluation des politiques publiques.

*Abstract :* The traditional concept of public management has been in a state of crisis for a while. A new approach to the management of public services appears with evaluation practices. The present research aims at identifying the development of evaluation of organizations and public policies thanks to an empirical study in 91 towns. The analysis shows that evaluation is more conceived as a rationalization of the system of public decision-making than as a need to improve the citizens' relationship with the public sphere.

*Keywords :* public management – organizational control – evaluation of public policies.

Dans sa conception traditionnelle, la gestion publique est assurée d'une légitimité de principe. L'organisation publique est ainsi censée agir nécessairement dans le sens de l'intérêt général. R. Laufer, A. Burlaud [1980] ont montré l'évolution de cette légitimité : au 19<sup>ème</sup> siècle, elle reposait sur la source du pouvoir (la puissance publique) ; au cours de la première moitié du 20<sup>ème</sup> siècle, elle était liée à sa finalité (le service public) ; actuellement, elle est fondée sur des méthodes permettant de mettre en valeur ses vertus. La vision d'une administration entièrement préposée au service du public et exclusivement soucieuse de répondre aux aspirations des individus et des groupes s'impose. Cette conception renvoie à la question de l'*accountability* [A. Pettigrew 1997], à la nécessité de « devoir rendre des comptes » devant les autorités publiques et les citoyens, nécessité qui est généralement considérée comme la base de la légitimité des responsables. La légitimité de l'organisation publique n'est plus acquise, mais doit être conquise en faisant la démonstration du bien fondé des opérations engagées et de la qualité des méthodes de gestion employées.

D'après R. Laufer, A. Burlaud [1997], les techniques de gestion peuvent par elles-mêmes constituer des sources de légitimité, elles font partie des méthodes auxquelles les organisations peuvent faire appel pour légitimer leurs actions. Dans ce cadre, l'évaluation apparaît être un instrument de modernisation de la gestion publique. F. Rangeon [1993] précise qu'elle est considérée comme un moyen d'accroître l'efficacité de l'action publique en apparaissant comme une forme moderne du contrôle pour certains, ou comme un instrument de démocratie pour d'autres.

Nous analysons les évolutions de la gestion induites par cette remise en cause de la légitimité de l'action publique en considérant plus particulièrement les organisations communales. Pour ce faire, nous nous basons sur une enquête réalisée auprès de 91 secrétaires généraux de villes de plus de 20 000 habitants recensant leurs pratiques en matière d'évaluation.

Après avoir proposé une réflexion sur l'évolution des logiques de contrôle (section 1), nous présentons le dispositif de recherche retenu

(section 2) et analysons les principaux résultats de l'étude empirique (section 3).

## 1. L'évolution des logiques de contrôle

La logique évaluative est une logique orientée vers les résultats permettant, comme le souligne M. Crozier [1997], d'éclairer la signification réelle d'un résultat dans le court terme et dans le plus long terme, et d'analyser les mécanismes qui y ont conduit. L'apparition de cette logique reflète l'inflexion des représentations de l'organisation publique « *tenue de rendre compte de ses faits et gestes, de se soumettre au jugement du public* » [J. Chevallier 1994]. L'évaluation est d'abord issue d'un mouvement de modernisation où le pilotage par les résultats (*a posteriori*) tente de se substituer au pilotage par les principes (*a priori*) (1.1.). L'évaluation est aussi issue d'un mouvement démocratique qui pousse les autorités publiques à rendre des comptes, à analyser les effets des politiques publiques sur l'environnement (1.2.).

### 1.1. *D'un contrôle par les principes à un contrôle par les résultats*

Traditionnellement, la conformité au droit est un critère dominant de la rationalité de l'action publique et la fonction du contrôle est aisée à cerner : vérifier la conformité des actes aux normes préétablies. Elle ne vise pas à repérer, corriger et éventuellement sanctionner des écarts par rapport aux normes juridiques préalablement fixées, cette correction ou cette sanction revêtant elle-même un caractère strictement juridique ; elle ne s'attache pas non plus au suivi des objectifs poursuivis, à l'adéquation de l'action aux objectifs à atteindre. Avec ce contrôle, d'une part, les préoccupations de régularité menacent l'efficacité, dans le sens où elles sous-tendent une multiplication des procédures formelles, et où elles se font au détriment de l'action et du contrôle des résultats ; d'autre part, les règles ne peuvent être durablement un moyen de régulation de l'organisation.

Le contrôle de régularité semble adapté à un système doté d'un minimum d'initiatives et subissant peu de changements. Or, les organisations publiques évoluent aujourd'hui dans un ensemble complexe et dynamique. Les nouveaux enjeux s'imposant à la gestion publique ont pour effet d'introduire de nouveaux contrôles d'inspiration différente, orientés vers les résultats. M. Gervais [1997] précise que le contrôle par les résultats suppose qu'une organisation définisse, explicitement ou implicitement, un état désiré à partir de ce qu'elle perçoit des environnements et en fonction de ses buts propres. Le contrôle de gestion s'inscrit dans une telle perspective, dans le sens où il est centré sur l'opportunité plus que sur la régularité, et où il s'intéresse aux moyens mais plus encore aux objectifs. Il intervient comme un instrument de pilotage où le souci d'efficacité et la logique de l'action interviennent de façon déterminante, conformément à la rationalité managériale. Il n'est pas le seul mécanisme de contrôle des comportements<sup>1</sup>, mais ce n'est pas un contrôle de type classique, car il encadre la gestion de manière permanente et il se présente comme un instrument de réorientation de l'action.

L'univers particulier dans lequel intervient la gestion publique n'est pas sans conséquence sur le contrôle de gestion. Il ne peut, comme l'explique P. Gibert [1995], se limiter à une orientation interne ne correspondant pas à la finalité de la collectivité qui est de rechercher prioritairement à modifier ou à préserver l'environnement. Évaluer un service public revient à déterminer ce qui fait son prix ou sa rentabilité, mais c'est surtout examiner dans quelle mesure il remplit efficacement ses missions tout en respectant les valeurs et les principes généraux sur lesquels repose son action [F. Rangeon 1993].

La prise en compte de cette spécificité revient à reconnaître les deux fonctions de production des organisations publiques mises en évidence par P. Gibert [1986] (voir figure 1). La première transforme des entrants (personnel, matériel, budget, système d'information) en réalisa-

---

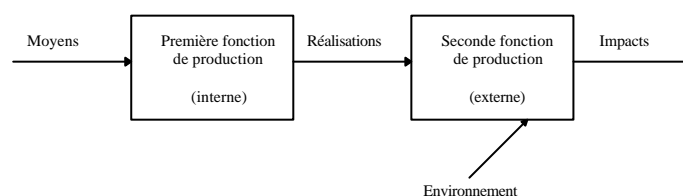
<sup>1</sup> Le contrôle de gestion est complémentaire d'autres systèmes de régulation des comportements tels que, par exemple, le contrôle hiérarchique, le contrôle par le règlement et les procédures, le contrôle par le marché, le contrôle par la culture d'entreprise, le contrôle clanique, l'éthique (pour plus de détails consulter A. Burlaud, C. Simon [1997]).

tions (délivrance de prestations publiques). La seconde combine ces réalisations et subit des effets externes pour donner naissance à l'impact.

La fonction de production interne est assez bien maîtrisée et l'on peut penser que la mesure des résultats est possible dans cette partie du processus. Par contre, P. Gibert [1986] mentionne quatre facteurs rendant problématique l'analyse des résultats dans la seconde fonction de production :

- l'impact est pluridimensionnel. Une même réalisation, par exemple la construction d'une autoroute, a des impacts dans des domaines très différents ;

**Figure 1** – *La double fonction de production des organisations publiques [P. Gibert, 1986]*



- il est difficile d'attribuer aux effets des réalisations et aux effets externes leurs parts respectives ;

- l'impact ne peut se mesurer par rapport à un état neutre, « sans réalisation », car celui-ci est inconnu ;

- l'impact est dilué dans le temps et l'on ne peut, à un moment donné, isoler l'effet d'une réalisation.

Ces problèmes s'inscrivent dans le cadre plus général de la spécificité de la fourniture d'un service<sup>2</sup>.

Dans le cas d'un service public, P. Gibert [1986] conclut à l'obligation d'évaluer les effets de la production sur le contexte, du fait

<sup>2</sup> Voir pour plus de détails L. Bancel-Charensol, M. Jougleux [1997] ; E. Gummeson [1993] ; J. Gadrey [1991] ; R.B. Chase, R.H. Hayes [1991] ; D.E. Bowen et al. [1990].

que l'essence même de l'organisation est d'aménager l'environnement dans l'intérêt des citoyens.

L'évaluation des politiques publiques a précisément pour objet d'analyser les relations entre l'administration et son milieu social, d'étudier l'adaptation d'une politique à son environnement.

### ***1.2. La nécessité de l'évaluation des politiques publiques***

La distinction entre le contrôle de gestion et l'évaluation des politiques publiques n'est pas évidente<sup>3</sup> [P. Gibert, M. Andrault 1984]. Nous pouvons cependant soulever un critère de distinction : le contrôle de gestion et l'évaluation des politiques publiques interviennent tous les deux dans une rationalité managériale, mais l'évaluation des politiques publiques est discontinue (l'exploration de rapports de causalité complexes ne pouvant être permanente) alors que la mesure des réalisations et l'analyse de ces mesures sont généralement continues. De plus, l'évaluation des politiques publiques entre dans une perspective démocratique en analysant les effets sur l'environnement et doit être considérée comme un système de contrôle de nature plus stratégique.

Évaluer consiste à expliciter et à analyser les effets de choix politiques sous-tendus par des valeurs, à tenter de mettre en évidence des rapports de causalité entre les objectifs (implicites ou explicites) et des effets réels des actions publiques [S. Trosa 1995] et pas seulement à constater des résultats. Comme le soulignent P. Duran, E. Monnier [1992], la réflexion sur les conséquences devient le «*substitut fonctionnel à l'impossibilité pratique de penser l'action à partir des seuls objectifs*», la priorité doit alors être donnée à l'analyse des conséquences et des effets plutôt qu'à l'analyse des objectifs.

L'évaluation des politiques publiques favorise une meilleure appréciation des politiques devenues complexes et répond à la nécessité de maintenir le caractère démocratique de l'action publique, en donnant aux citoyens l'information nécessaire pour porter un jugement sur la

---

<sup>3</sup> L'utilisation de l'évaluation des politiques publiques dans le cadre du contrôle de gestion des collectivités locales a été évoquée par différents auteurs, voir notamment B. Chaudemanche [1995], J. Gadrey [1994], V. François-Noyer [1994], G. Hofstede [1981].

marche des services publics [P. Warin 1993]. Elle peut alors apparaître comme un instrument privilégié de régulation pour des services publics soustraits à la pression du marché. Cet enjeu est souligné dans le Journal officiel de la République française du 24 janvier 1990 : « *L'évaluation des politiques publiques est aujourd'hui nécessaire. Elle répond en effet à une exigence de la démocratie en ce qu'elle permet de donner aux citoyens des informations et des appréciations objectives qui leur permettent de mieux fonder leur jugement sur la marche des services publics. Elle constitue aussi un élément de modernisation de l'État, car une meilleure connaissance de l'efficacité réelle de l'action de l'administration exerce sur cette dernière une pression analogue à celle que le marché fait peser sur les entreprises* ».

Cette évaluation constitue également un enjeu politique relativement risqué, puisque des effets non voulus ou non revendiqués peuvent être mis en évidence. Les dirigeants peuvent toutefois espérer des bénéfices politiques. En acceptant le risque d'évaluer, ils ont la possibilité de mettre en avant la transparence de leurs actions, leur acceptation de la critique, leur capacité à se remettre en question, leur souci de vérifier le bien fondé de leurs décisions, de veiller à leur bonne application et d'en corriger les éventuels effets pervers. Aussi, l'évaluation n'est pas exempte de connotations idéologiques. Elle peut être l'objet d'usages politiques et être utilisée par les élus comme instrument d'autolégitimation.

L'évaluation des politiques publiques est donc un outil de démocratisation dont les caractéristiques dépendent avant tout de l'importance du risque politique pris lors de sa mise en œuvre.

Cette nouvelle logique évaluative est étudiée au travers des organisations communales. En effet, ces dernières occupent une position particulière dans l'ensemble des services publics. Elles combinent trois facteurs rendant les pressions vis-à-vis de l'adoption d'une logique évaluative plus fortes : l'élection directe de l'équipe dirigeante, la proximité du citoyen-administré et l'incidence directe de la gestion sur les citoyens. L'engagement dans la décentralisation par la loi du 2 mars 1982 qui faisait le pari d'un management public de proximité efficace,

les organisations communales se tournent-elles vraiment vers une nouvelle conception du contrôle ?

## 2. Organisation de la recherche empirique

L'étude est réalisée à travers une enquête destinée aux secrétaires généraux des villes de plus de 20 000 habitants.

Le choix de ces villes est guidé par le fait que nous estimons que les thèmes sous-jacents à notre problématique sensibilisent davantage les villes de moyenne et de grande importance. Le choix du secrétaire général comme destinataire de l'enquête se fonde sur le fait qu'il apparaît comme un intermédiaire entre le pôle politique et le pôle administratif disposant d'une vision générale du système organisation communale.

Nous pouvons dénombrer 404 villes de métropoles et des Dom-Tom respectant le critère précédemment défini<sup>4</sup>. Ce nombre nous a conduit à retenir la voie postale comme moyen d'administration du questionnaire. Après relance, 91 réponses sont exploitables, soit un taux égal à 22,5 % des envois.

Le tableau 1 présente les caractéristiques de l'échantillon en termes de tranche de population.

**Tableau 1** – *Répartition de notre échantillon et de la population mère en fonction des tranches de population*

Tranche de population	Échantillon		Population mère	
	Effectifs	%	Effectifs	%
[20 000 - 50 000[	66	72,5	303	75
[50 000 - 100 000[	17	18,7	64	15,8
≥ 100 000	8	8,8	37	9,2
<b>Total</b>	91	100,0	404	100,0

<sup>4</sup> Source : Bottin des communes 1996, recensement de 1990.



La confrontation des répartitions observée et théorique nous permet de conclure à la représentativité de notre échantillon en termes de tranche de population.

L'étude se base sur deux types de paramètres : certains mettent en avant les priorités du système d'information et de pilotage en précisant si ce dernier est orienté vers l'analyse des résultats ; d'autres évaluent le développement de l'évaluation des politiques publiques, les éventuels obstacles et les motivations à sa mise en place.

Les résultats obtenus sont à analyser avec prudence, du fait qu'il s'agit de l'opinion du secrétaire général. Un biais est vraisemblablement présent : le secrétaire général peut être tenté de ne pas se déjuger en évoquant des pratiques de gestion auxquelles il a probablement fortement contribué.

Le traitement des données de l'enquête se fait en deux temps. Tout d'abord, nous effectuons des tris à plat afin de présenter les principaux résultats obtenus, des tris croisés permettant d'affiner l'analyse en comparant notamment les réponses des différentes catégories de communes. Nous réalisons ensuite une analyse des correspondances multiples (ACM), complétée par une classification hiérarchique ascendante (CHA), afin de synthétiser les données recueillies sur les pratiques d'évaluation.

### **3. Résultats et discussion**

Les parties de l'enquête correspondant au développement d'un contrôle par les résultats (3.1.) et à l'évaluation des politiques publiques (3.2.) sont d'abord présentées. Ces constatations conduisent ensuite à établir une typologie selon le développement de la logique évaluative (3.3.). Les observations faites sont discutées en sous-section (3.4.).

#### **3.1. *Le développement d'un contrôle par les résultats***

Nous considérons, à l'instar de F. Meyssonier [1993], que le système d'information et notamment les tableaux de bord, forme le noyau dur du contrôle de gestion dans les communes. Aussi, nous avons de-

mandé aux secrétaires généraux de se prononcer sur leur système d'information et de pilotage en se fondant sur les caractéristiques des tableaux de bord qu'ils utilisent. Normalement ceux-ci reflètent les préoccupations de gestion de l'organisation ; ils peuvent donc constituer un révélateur de l'adoption d'une logique managériale.

Les organisations communales évoluent-elles dans une logique du savoir (illustrée par la prédominance d'indicateurs d'information) ou dans une logique de l'action (priorité au pilotage)<sup>5</sup> ? La forte propension des organisations à se servir des tableaux de bord comme de véritables instruments devant conduire à la mise en place de mesures de correction (86,5 %) constitue un premier élément de réponse. Cette première impression peut être enrichie en analysant le contenu des tableaux de bord.

Le tableau 2 montre paradoxalement qu'ils demeurent essentiellement composés d'indicateurs d'information *a posteriori*. Mais, il est intéressant de noter que les tendances au pilotage sont plus fréquentes au fur et à mesure que la taille de la ville augmente.

La finalité de l'organisation communale demande d'intégrer des préoccupations d'efficacité. Certes, les préoccupations à caractère plus économique ne doivent pas être abandonnées, mais elles ne doivent pas faire oublier que l'organisation communale exerce des missions de service public, ce qui suppose qu'une attention permanente soit accordée à l'efficacité de ces actions. Or, si l'efficacité est davantage exprimée que l'efficacités (interne et externe)<sup>6</sup> dans les tableaux de bord, nous

---

<sup>5</sup> Notre distinction entre indicateur d'information et indicateur de pilotage se fonde sur les éléments de définition suivants : un indicateur d'information intervient dans une approche où l'objectif est de connaître *a posteriori* ; au contraire, un indicateur de pilotage intervient dans une approche où l'objectif est d'agir en temps réel.

<sup>6</sup> Pour la rédaction du questionnaire, nous avons retenu la conception de l'efficacité la plus communément admise. Le questionnaire précise par ailleurs que :

- un indicateur d'efficacité interne correspond au rapport résultats/objectifs internes ;
- un indicateur d'efficacité externe au rapport résultats/objectifs concernant l'extérieur ;
- un indicateur d'efficience au rapport résultats/moyens mis en œuvre.

pouvons penser que les préoccupations « financières » mobilisent davantage.

**Tableau 2 – Contenu des tableaux de bord**

Le tableau de bord se compose principalement d'indicateurs	[20-50[	[50-100[	≥ 100	Total
d'information	36	8	2	46 (67,6 %)
de pilotage	12	7	3	22 (32,4 %)
Total	48	15	5	68

Taux de non-réponse : 25,3 %

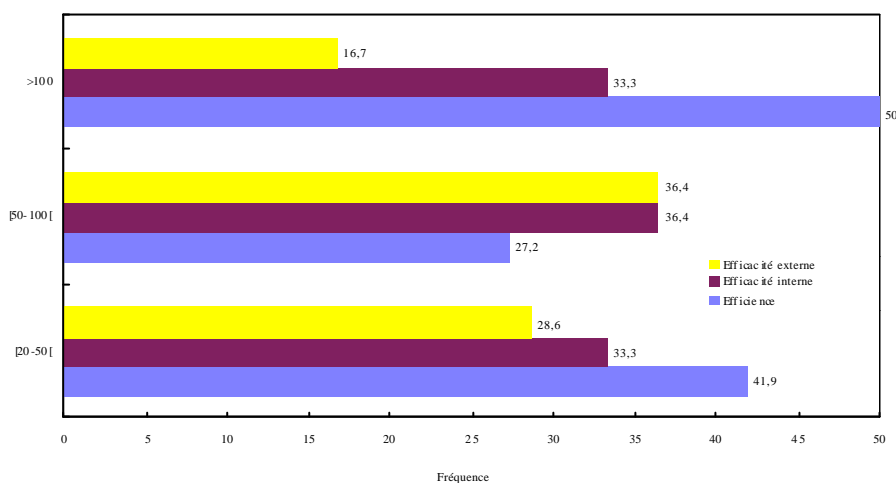
Les préoccupations d'efficacité supplantent-elles celles d'efficacité ? Pour répondre à cette question, nous demandons, dans un premier temps, aux secrétaires généraux s'ils accordent plus d'importance à la qualité des résultats obtenus ou au coût pour obtenir ces résultats. Dans un second temps, nous considérons l'importance relative du nombre d'indicateurs d'efficacité et d'efficacité au sein des tableaux de bord.

Les observations concernant l'importance accordée à la qualité ou au coût soulignent que les préoccupations de connaissance de la qualité sont prioritaires pour 60,5 % des secrétaires généraux<sup>7</sup>. Mais ces résultats ne sont pas confirmés, lorsque nous considérons les types d'indicateurs composant les tableaux de bord. Les réponses révèlent que les préoccupations d'efficacité sont plus fréquentes que celles d'efficacité interne ou externe pour 39,4 % des organisations de notre échantillon, alors que les indicateurs d'efficacité interne sont les plus fréquents pour 32,8 % et ceux d'efficacité externe, pour 27,8 %. Ce constat est à nuancer, dans le sens où l'efficacité de l'organisation ne peut être une fin en soi : elle doit être un moyen au service de programmes d'action, de politiques locales [J. Marsaud 1996]. Il apparaît

<sup>7</sup> Notons cependant que si la connaissance de la qualité prend le dessus pour 64,3 % des villes de moins de 100 000 habitants, seule une ville de plus de 100 000 habitants déclare qu'elle est plus importante.

toutefois clairement que lorsque les préoccupations d'efficacité existent, elles sont plutôt orientées vers l'interne. La répartition entre les types d'indicateurs les plus fréquemment utilisés, selon les catégories de communes (figure 2) confirme d'ailleurs cette tendance.

**Figure 2 – Types d'indicateurs les plus fréquents**



À la lecture de la figure 2, nous pouvons constater que les pratiques en matière de composition des tableaux de bord diffèrent sensiblement selon la taille de la ville : la priorité est donnée aux indicateurs d'efficacité pour les villes de 20 000 à 50 000 habitants et celles de plus de 100 000 habitants. À l'inverse, la priorité affichée par les villes de 50 000 à 100 000 habitants est en faveur de l'efficacité. Nous pouvons également relever que les villes de plus de 100 000 habitants accordent proportionnellement peu d'importance aux indicateurs d'efficacité externe au sein de leurs tableaux de bord.

Si les organisations évoluent progressivement vers une logique de contrôle par les résultats, force est de constater que cette logique s'applique essentiellement aux résultats internes et non externes. Les organisations sont proportionnellement moins tournées vers l'environnement que vers leur organisation interne et les modalités de fonctionnement de celle-ci.

Les indicateurs exprimant le rapprochement des objectifs externes et des résultats sont minoritaires. Néanmoins, l'intégration de tels indicateurs constitue une première étape de l'évaluation des politiques publiques, dans le sens où il s'agit de suivre les effets d'une politique, même de façon partielle.

### 3.2. *Une difficile généralisation de l'évaluation des politiques publiques*

En matière d'évaluation des politiques publiques, nous pouvons dire que les communes n'en sont encore qu'aux balbutiements. Dans 98,9 % des organisations de notre échantillon, la démarche n'est pas très formalisée. Les évaluations sont essentiellement occasionnelles (46,4 % des sondés) ou annuelles (34,8 %).

Une liste de trois motivations poussant à l'évaluation des politiques publiques (tableau 3) était proposée aux secrétaires généraux.

**Tableau 3 –** *Les motivations qui poussent à l'évaluation des politiques publiques*

<b>Motivation</b>	1er rang d'importance (%)	2ème rang d'importance (%)	3ème rang d'importance (%)
Prendre au plus vite les mesures de correction	78,5	13,9	7,6
Argumenter en cas de protestations	2,5	27,9	69,6
Communiquer les résultats des politiques	20,3	58,2	21,5

*Taux de non-réponse : 13,2 %*

La principale motivation est la volonté de rectifier les actions engagées en prenant au plus vite des mesures de correction (cité au premier rang d'importance par 78,5 % des sondés). Ces résultats doivent certes être interprétés avec prudence ; ils sont cependant en cohérence avec ceux obtenus lors de l'analyse des motivations à la mise en place de tableaux de bord, dans laquelle la volonté de mettre en place des actions

de correction après la constatation d'éventuels écarts était clairement exprimée.

Comme explication du faible développement de l'évaluation des politiques publiques, le fait que la démarche ne soit pas perçue comme une priorité par les responsables locaux est exprimé par 62,4 % des répondants. La tendance tend à s'affirmer au fur et à mesure que la ville prend de l'importance, comme l'illustre le tableau 4. Bien souvent (dans 55,3 % des cas selon les secrétaires généraux), les responsables locaux attendent les manifestations des acteurs externes pour se mettre à l'évaluation.

**Tableau 4** – *Le problème de priorité des responsables envers l'évaluation des politiques publiques*

<b>L'évaluation des politiques publiques n'est pas perçue comme une priorité</b>	<b>[20-50[</b>	<b>[50-100[</b>	<b>≥ 100</b>	<b>Total</b>
d'accord	37	10	6	53 (62,4 %)
pas d'accord	23	7	2	32 (37,6 %)
Total	60	17	8	85

*Taux de non-réponse : 6,6 %*

Afin d'approfondir notre analyse sur les raisons expliquant la faible généralisation de l'évaluation des politiques publiques, nous avons soumis aux secrétaires généraux les obstacles éventuels suivants : problème de coûts, problème de méthode, problème de formation du personnel envers les techniques d'évaluation. Le problème de méthode est recensé par 73,2 % des répondants et celui concernant la formation du personnel envers les techniques d'évaluation par 73,5 %. Les aspects de coûts ne sont évoqués comme étant un obstacle que par 58 % des sondés. Nous ne pouvons pas, pour autant, en conclure que si les problèmes de méthode et de formation étaient résolus de telles expériences seraient multipliées. Probablement, faut-il encore qu'elles soient souhaitées par les élus, car les enjeux politiques ne sont pas négligeables.

Nous sommes tentés de conclure que, bien que les autorités publiques évoquent dès la fin des années quatre-vingts le « *devoir d'évaluation des politiques publiques* » (circulaire du 23 février 1989 établie par le Premier ministre à destination des ministres), cette nouvelle approche de l'action publique n'est pas réellement inscrite dans les pratiques politico-administratives.

### 3.3. *Typologie des organisations communales selon le développement de la logique évaluative*

Une analyse en correspondances multiples décompose notre échantillon en classes homogènes. En complément aux variables explicatives des pratiques, nous avons eu recours à trois variables signalétiques : les effectifs de l'organisation, le budget de fonctionnement et la population de la commune.

Cette analyse multivariée a permis une vision générale et concomitante des variables les plus discriminantes, ainsi que des relations qu'elles génèrent entre elles et de leur capacité à expliquer les contrastes soulignés. Les différences significatives de comportement observées ont alors pu donner lieu à l'élaboration d'une typologie. Des groupes homogènes quant à leur comportement sur certaines variables caractéristiques ont été constitués. La figure 3 propose une représentation synthétique de ceux-ci à partir de la projection des individus sur les deux premiers axes factoriels<sup>8</sup>.

#### *Dimension 1 : Organisations de petite dimension vs. grande dimension des organisations communales (8 % d'inertie restituée)*

Cette dimension marque une opposition forte entre, d'un côté, les organisations de petite taille et, de l'autre côté, celles qui se caractérisent par des effectifs du personnel communal, un budget de fonctionnement et un nombre d'habitants de la ville importants.

---

<sup>8</sup> Seuls les deux premiers axes factoriels ont été pris en compte dans notre représentation, car ils apparaissent comme étant les plus significatifs des disparités constatées sur l'ensemble de l'échantillon et disposent d'une bonne qualité d'explication.

*Dimension 2 : Logique d'information vs. logique de pilotage  
(6,3 % d'inertie restituée)*

La deuxième dimension fait ressortir une opposition entre des organisations demeurant dans une logique de constat et des organisations dont l'activité évaluative, essentiellement des processus internes, apparaît comme intense. Le pôle négatif rassemble les organisations ne faisant pas de suivi des réalisations dans un but d'éventuelles actions de correction, préférant des indicateurs d'information à ceux de pilotage, alors que les entreprises du pôle positif s'inscrivent dans une logique d'action, développent les évaluations, favorisent les indicateurs de pilotage et jugent essentiel de développer les éventuelles actions de correction.

Six groupes se dégagent de l'analyse.

**Figure 3 – Représentation synthétique des groupes d'individus**

Figure non reproduite



**Classe 1 : Les managériales, de grande dimension***(10 organisations - 11 % de l'échantillon total)*

Les organisations de cette classe semblent emblématiques d'un modèle « managérial » structuré autour d'un développement de l'évaluation de plusieurs facettes de leur gestion. Elles accordent une grande importance à l'évaluation tant des membres de l'organisation (à travers des entretiens), des processus internes (grâce à des tableaux de bord composés essentiellement d'indicateurs de pilotage) que des politiques publiques. Ces évaluations ont pour principales motivations de déboucher sur d'éventuelles actions de corrections. Les communes de cette première classe ont en moyenne un effectif salarié de 3 200 personnes, 1 300 millions de francs de budget de fonctionnement et 170 000 habitants.

**Classe 2 : Les managériales, de petite dimension***(12 organisations - 13 % de l'échantillon total)*

Cette deuxième classe répond également aux caractéristiques du modèle « managérial ». L'importance de la commune est le seul critère de distinction de ces deux premières classes. Les communes ont ici, en moyenne, un effectif de 800 personnes, 270 millions de francs de budget de fonctionnement et 37 000 habitants.

**Classe 3 : Les traditionnelles, de plutôt grande dimension***(12 organisations - 13 % de l'échantillon total)*

Les organisations composant la troisième classe sont dans l'ensemble peu sensibles au développement de l'évaluation. Le contrôle demeure peu orienté vers les résultats, les indicateurs sont quasi-exclusivement d'information. Quelques unes seulement déclarent engager des actions de correction. Elles accordent également une faible importance aux activités d'évaluation des ressources humaines. Ces communes ont, en moyenne, un effectif de 1 600 personnes, 530 millions de francs de budget de fonctionnement et 69 000 habitants.

**Classe 4 : Les traditionnelles, de petite dimension***(23 organisations - 26 % de l'échantillon total)*

La taille est le seul critère de distinction des troisième et quatrième classes. Les organisations de ce groupe ont, en moyenne, un effectif de

800 personnes, 260 millions de francs de budget de fonctionnement et 34 000 habitants.

**Classe 5 : Les évolutives**

*(10 organisations - 11 % de l'échantillon total)*

Cette classe révèle une situation intermédiaire entre les configurations précédentes (managériale et traditionnelle). Les organisations la composant ont une logique évaluative moyennement affirmée. Les évaluations et les éventuelles actions de correction engagées concernent essentiellement les processus internes. L'évaluation des ressources humaines et des politiques publiques n'en est qu'aux balbutiements. Nous qualifions ces communes d'« évolutives » du fait qu'elles sont sur la voie de l'adoption d'une logique managériale. Elles ont en moyenne un effectif de 500 personnes, 230 millions de francs de budget de fonctionnement et 29 000 habitants.

**Classe 6 : Les contemplatrices**

*(23 organisations - 26 % de l'échantillon total)*

Les organisations de cette sixième classe n'ont aucune logique de correction aussi bien en interne qu'en externe. Elles négligent toutes les procédures d'évaluation et se caractérisent par une prédominance très marquée pour des indicateurs d'information. Les communes de cette classe ont en moyenne un effectif de 900 personnes, 310 millions de francs de budget de fonctionnement et 41 000 habitants.

### **3.4. Discussion**

L'analyse des expériences des organisations communales en matière d'évaluation des politiques publiques, considérée *a priori* comme un outil de réforme de l'action publique et comme une source potentielle de légitimité pour les gouvernants, montre que si les organisations évoluent progressivement vers une logique de résultats, celle-ci s'applique essentiellement aux résultats internes et non externes. En effet, les pratiques d'évaluation restent concentrées sur les processus internes et concernent rarement l'effet des politiques publiques. Les élus ne semblent pas considérer ce thème comme étant prioritaire. Pour expliquer cette constatation, nous proposons différents arguments :

– les préoccupations d'ordre financier mobilisent beaucoup les responsables locaux. Les pressions financières n'ont cessé de croître depuis les années quatre-vingts, les ressources financières se sont limitées. Désormais les communes sont condamnées à travailler, dans le meilleur des cas, à coûts constants. C'est un fait nouveau, car celles-ci bénéficiaient depuis quarante ans de ressources croissantes du fait de l'augmentation de la production nationale et du taux des prélèvements publics ;

– l'évaluation des politiques publiques est relativement plus difficile. La plus grande disponibilité et la meilleure accessibilité de l'information sur les coûts et les volumes concernant la production et, plus généralement, sur l'ensemble de la première fonction de production, accentuent la tentation de la privilégier au détriment de la seconde fonction de production ;

– la négligence de la seconde fonction de production est aussi liée au fait qu'une plus grande attention portée à celle-ci peut affaiblir les responsables locaux. La mesure des effets des politiques peut représenter une menace, car elle est susceptible de révéler des différences entre les intentions politiques, les clés du succès et les effets observés. L'évaluation des politiques publiques est un phénomène politique. En tant que source d'information, elle est conditionnée par les intérêts qui s'en saisissent et comme le souligne P. Loungoulah [1996], ses fonctions sont, en dernière analyse, les corollaires des stratégies de pouvoir, de légitimation, de justification, de médiatisation adoptées par les principaux acteurs.

L'évaluation des politiques publiques est présentée comme un modèle de responsabilité pour l'action publique en vue de compenser le déficit démocratique analysé par beaucoup de politologues. Or, les réponses apportées par les secrétaires généraux sur leurs expériences en cette matière ne vont pas dans ce sens. Le faible développement de l'évaluation ne révèle pas une volonté de remédier au déficit démocratique (en tous cas, pas de manière explicite) en privilégiant le lien avec les administrés.

En définitive, à l'instar de R. Preece [1991], nous pouvons conclure que les responsables locaux évitent de se confronter aux effets des poli-

tiques publiques. Ils semblent être davantage concernés par les procédures que par les effets de leurs politiques. Ils ont une légitimation s'appuyant sur le processus de décision et sur la façon de faire les choses plutôt que sur les effets produits par leurs décisions.

## **Conclusion**

L'analyse des procédures de gestion des communes met en évidence que, malgré le caractère extraverti de leurs finalités, celles-ci sont proportionnellement moins tournées vers l'environnement que vers leurs modalités de fonctionnement. Le contrôle de gestion « s'extériorise » donc lentement. Les pratiques d'évaluation restent concentrées sur les processus internes et concernent rarement l'effet des politiques publiques, les élus ne semblant pas considérer ce thème comme prioritaire. Nous avons néanmoins recensé une logique évaluative dans près du quart de notre échantillon. L'évolution vers un plus grand développement de l'évaluation des politiques publiques est-elle en mesure de gagner d'autres villes ou la typologie dressée correspond-elle à une situation plus structurelle ?

## **Bibliographie**

- Anthony R.N., Young D. [1988], *Management Control in Nonprofit Organizations*, 4th ed., Irwin.
- Ban C [1995], *How do Public Managers Manage ? Bureaucratic Constraints, Organizational Culture, and the Potential for Reform*, Jossey-Bass.
- Bancel-Charensol L., Jougleux M. [1997], « Un modèle d'analyse des systèmes de production dans les services », *Revue Française de Gestion*, n° 113, p. 71-81.
- Bowen D.E., Chase R.B., Cummings T.G. [1990], *Service Management Effectiveness : Balancing strategy, Organisation and Human Resources, Operations and Marketing*, Jossey-Bass Publishers.

- Burlaud A., Simon C. [1997], *Le contrôle de gestion*, Éditions La Découverte.
- Busson-Villa F. [1998], *Intégration d'une logique managériale de l'efficacité dans la gestion communale. Du gouvernement à la gouvernance urbaine*, Thèse de Doctorat en Sciences de gestion, Université de Rennes 1.
- Chase R.B., Hayes R.H. [1991], « Beefing-Up Operations in Service Firms », *Sloan Management Review*, automne, p. 17-28.
- Chaudemanche B. [1995], « De la difficulté de recourir au contrôle dans les collectivités locales », *Actes du congrès de l'AFC*, Montpellier, p. 858-872.
- Chevallier J. [1994], *Science administrative*, 2e éd., Presses Universitaires de France.
- Chevallier J. [1997], « La gestion publique à l'heure de la banalisation », *Revue Française de Gestion*, n° 115, p. 26-37.
- Chiapello E. [1994], « Les modes de contrôle des organisations artistiques », Thèse de Doctorat en Sciences de gestion, Université de Paris 9-Dauphine.
- Crozier M [1997], « La contribution de l'analyse stratégique des organisations à la nouvelle gestion publique », in *Pour une nouvelle approche du management public. Réflexions autour de M. Crozier, France*, Seli Arslan, p. 33-56.
- Delafons J. [1995], « Planning Research and the Policy Process », *Town Planning Review*, vol. 66, n° 1, p. 83-109.
- Duran P., Monnier E. [1992], « Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques », *Revue Française de Sciences Politiques*, vol. 42, n° 2, p. 235-262.
- François-Noyer V. [1994], « La place du contrôle de gestion dans l'évaluation des politiques publiques locales », Thèse de Doctorat en Sciences de gestion, Université de Lille 1.
- Gadrey J. [1991], « Le service n'est pas un produit : quelques implications pour l'analyse économique et pour la gestion », *Politiques et Management Public*, vol. 9, n° 1, p. 1-24.

- Gadrey J. [1994], « De l'évaluation des actions publiques à celle de l'efficacité des services : convergences et spécificités », *Journées d'études IFRESI*, Lille.
- Gervais M. [1997], *Contrôle de gestion*, 6e éd., Paris, Économica.
- Gibert P. [1986], « Management public, management de la puissance publique », *Politiques et Management Public*, vol. 4, n° 2, p. 89-124.
- Gibert P. [1995], « La difficile émergence du contrôle de gestion territorial », *Politiques et Management Public*, vol. 13, n° 3, p. 203-224.
- Gibert P., Andraut M. [1984], « Contrôler la gestion ou évaluer les politiques ? », *Politiques et Management Public*, n° 2, p. 123-132.
- Gummesson E. [1993], *Quality Management in Service Organizations : An Interpretation of the Services Quality Phenomenon and a Synthesis of International Research*, International Service Quality Association.
- Hall R. [1996], *Organizations : Structures, Processes and Outcomes*, 6e éd., Prentice Hall.
- Hofstede G. [1981], « Management Control of Public and not-for-profit Activities », *Accounting, Organization and Society*, vol. 6, n° 3, p. 193-211.
- Houghton M. [1997], « Performance Indicators in Town Planning : much ado about nothing ? », *Local Government Studies*, vol. 23, n° 2, p. 1-13.
- Laufer R., Burlaud A. [1980], *Management Public, Gestion et Légitimité*, Dalloz.
- Laufer R., Burlaud A. [1997], « Légitimité », in *Encyclopédie de gestion*, 2e éd., tome 2, Économica, p. 1754-1772.
- Levine R. [1981], *Evaluation, Research, and Practice*, Sage.
- Loiseau F. [1993], « Apports et limites de l'évaluation démocratique des politiques publiques comme outil de gouvernabilité », in Curapp, *L'évaluation dans l'administration*, PUF, p. 314-338.
- Loungoulah P. [1996], « L'évaluation locale en France : entre l'information et les enjeux de pouvoirs », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 3, p. 531-550.

Meyssonier F. [1993], «Le contrôle de gestion communal, bilan et perspectives », Thèse de Doctorat en Sciences de gestion, Université de Nancy 2.

Ouchi W. [1982], *Théorie Z*, InterÉditions.

Pettigrew A. [1997], «Le new public management conduit à un nouveau modèle hybride public-privé », *entretien Revue Française de Gestion*, n° 115, p. 113-120.

Pettigrew A., Ferlie E., Ashburner L., Fitzgerald L. [1996], *The New Public Management in Action*, Oxford University Press.

Preece R. [1991], «Development Control Studies - Scientific Method and Policy Analysis », *Town Planning Review*, vol. 61, n° 1, p. 59-74.

Rangeon F. [1993], « La notion d'évaluation », in Curapp, *L'évaluation dans l'administration*, PUF, p. 11-33.

Smith P. [1993], «Outcome-Related Performance Indicators and Organizational Control in the Public Sector », *British Journal of Management*, vol. 4, p. 135-151.

Trosa S. [1995], *Le service public ? La voie moderne*, Colloque de Cerisy, L'Harmattan.

Warin P. [1993], *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques*, *Études des relations de service*, L'Harmattan.