

La productivité des services publics: le cas de l'université

Résumé

Cet article présente quelques-unes des difficultés soulevées par la définition et la mesure de la productivité des services publics non marchands. En dépit d'importants enjeux, cette notion reste mal connue au plan théorique et donne lieu à des mesures empiriques souvent inadéquates.

Une méthodologie d'évaluation des activités universitaires est proposée à titre d'illustration. Elle comprend deux approches: la première consiste à quantifier les ressources consommées et à déterminer les résultats obtenus; la seconde appréhende l'impact des activités de l'université sur son environnement.

Dr. L. DAKHMOUCHE

Département des Sciences
Economiques
Université Mentouri
Constantine, Algérie

ملخص

يتطرق هذا المقال إلى بعض الصعوبات التي تواجه تعريف وقياس الإنتاجية في قطاع الخدمات العمومية ذات الإنتاج غير التسويقي، وبغض النظر عن أهمية مفهوم الإنتاجية في المجالات المختلفة، يبقى هذا المصطلح غير محدد نظرياً. أما الدراسات التطبيقية التي تناولته فأغلبها أعطت نتائج غير كافية. وفي هذا المقال نقترح طريقة لتقييم النشاطات الجامعية كتوضيح لما تناولناه آنفاً، وهذه الطريقة تشمل مقاربتين، تهتم المقاربة الأولى بالموارد المستهلكة والنتائج المحققة، أما المقاربة الثانية فتهم بتأثير وانعكاس النشاط الجامعي على المحيط.

Les réformes économiques se sont concrétisées au sein des organisations publiques telles que l'université, l'hôpital, la protection sociale par des restrictions budgétaires. Désormais, ces organisations sont conduites à gérer les ressources qui leur sont affectées avec efficacité et efficacité.

La productivité des services publics est donc une question d'actualité. Ces organisations produisent des "utilités" qui n'ont pas de prix de marché: les bénéficiaires n'en payent pas le prix de façon directe; c'est le contribuable, d'une manière générale, qui en supporte le coût. Le fait qu'il n'y ait pas d'évaluation de ces organisations par le marché devrait nous conduire à appréhender leur efficacité de manière spécifique.

Nous analysons, d'abord, les difficultés à appréhender la productivité des services publics, d'une manière générale, puis nous étudions le cas de l'université pour lequel nous proposons

une méthodologie d'évaluation des performances.

1. LA PRODUCTIVITE DES SERVICES PUBLICS NON MARCHANDS

La productivité des services publics est devenue une préoccupation des pouvoirs publics dans de nombreux pays. Deux explications sont souvent avancées:

- La productivité de ces services ne fait que se dégrader aux yeux de l'opinion publique.
- Les pouvoirs publics ont de plus en plus de mal à trouver les moyens nécessaires à leur financement et, par conséquent, veulent assurer un service constant à moindre coût.

D'une manière générale, la productivité d'une organisation est décrite par les relations qui lient les moyens: travail, équipements et matières à la production. Elle correspond à une approche fondée sur la consommation de ressources caractéristique de la rationalité économique. Par exemple, l'apport d'une entreprise à la production nationale peut se mesurer de façon simple par la valeur ajoutée. Celle-ci est égale à l'excédent de la valeur des biens ou services produits sur la valeur des biens ou services consommés pour produire. En ce qui concerne la quasi-totalité des activités déployées par l'Etat et les collectivités locales, l'obtention de ce solde pourtant simple s'avère impossible. Le produit de ces activités est rarement échangé sur un marché, c'est-à-dire vendu à un prix donné. Ainsi, faute de prix de référence, on identifie la valeur de la production à ce qu'elle coûte.

La notion de productivité appliquée aux services publics non marchands reste, en fait, mal définie au plan théorique et mal connue au plan empirique.

1.1. Les incertitudes théoriques

La notion de productivité du travail, pour une activité quelconque, marchande ou non, désigne le rapport de quantité d'output, mesuré en termes physiques, à la quantité de travail utilisé pour la production. En fait, cette notion de production pose problème dans le cas des services publics non marchands.

Un premier argument concerne le caractère collectif des consommations publiques. Il y aurait un lien entre le caractère indivisible des consommations collectives et l'incapacité d'en apprécier la quantité. Mais le fait que la taille du groupe de bénéficiaires d'un bien ou service collectif soit indéterminée (on peut toujours rajouter une personne sans faire baisser la consommation des autres) n'entraîne nullement que soit également indéterminée la quantité produite.

Les productions publiques seraient le lieu de confusion des processus de consommation et de production qui rendrait donc incertaine la nature du service rendu. "Pour les services régaliens, le chaînon "utilisation" ne se distingue pas du processus de production lui-même". Mais que le produit soit difficilement quantifiable, n'entraîne pas son inexistence. Ainsi, la collectivité "consomme" l'accroissement de sécurité extérieure, l'augmentation de souveraineté, le renforcement du poids international du pays qui résulte de l'effort de défense nationale. Ces "produits", certes difficilement quantifiables, n'en sont pas moins distincts de l'activité des forces armées.

Une autre difficulté, parfois soulevée, tient à une confusion entre la production publique et ses conséquences sur le bien être individuel et/ou collectif: la production publique ne serait pas mesurable parce que les variations d'utilité qu'elle procure ne sont elles-mêmes pas quantifiables. Mais mesure-t-on les productions marchandes par

les variations d'utilité qu'elles entraînent?

Cet argument rappelle la thèse qui soutient que l'absence de prix de marché pour les productions publiques rendrait impossible toute mesure d'efficacité dans les organisations publiques et même toute comparaison avec les entreprises marchandes.

Elle repose cependant sur une confusion entre productivité et efficacité: que l'absence de marché rende possible, dans le secteur public, la production de biens non désirés par les consommateurs, nul ne le contestera. Mais cela n'a rien à voir avec les conditions techniques de production de ces biens, c'est-à-dire le rapport output-input qui peut être apprécié indépendamment de la validation de la production par le marché.

Un dernier argument évoque enfin le rôle de l'environnement: les variations de l'état de santé ou de l'état culturel, de la sécurité intérieure ou de la souveraineté extérieure d'une collectivité ne relèvent pas exclusivement de l'activité des services de santé, d'enseignement, de police ou des relations extérieures. Ainsi la plupart des indicateurs d'état reflèteraient l'effet de facteurs extérieurs à la seule action publique. Il faudrait définir donc des indicateurs les plus spécifiques possibles, de sorte que soit évaluée, dans l'évolution d'une situation donnée, la part imputable à l'action publique. C'est cette démarche méthodologique que nous adopterons pour l'évaluation des performances de l'université.

La difficulté majeure est donc de caractériser et d'isoler le produit du service public ainsi que la totalité des moyens qui ont été mis en oeuvre pour l'obtenir. En fait, la plupart des organisations publiques assument de nombreuses missions et n'échappent pas, par conséquent, à ce problème.

Nous examinons ci-dessous les difficultés liées à la détermination des coûts puis celles concernant la définition de la production des services publics.

1.2. La valorisation des coûts est le plus souvent mal-aisée

La notion de coût est le plus souvent vague lorsqu'il s'agit d'un service public parce qu'il est nécessaire de dépasser le cadre juridique étroit de l'organisation, contrairement à ce que fait l'entreprise privée. Pour connaître le coût d'un programme, il faut savoir quels sont les coûts internes, directement mis en oeuvre par le service, et les coûts externes supportés par les autres collectivités publiques; comment les saisir, les valoriser, savoir sur quelle période il faut les prendre en considération.

Un coût est le résultat d'un calcul consistant à traiter des prix. La vérité d'un coût ou tout au moins sa qualité dépend de la vérité des prix qui servent en quelque sorte de matière première, puis de la pertinence des règles selon lesquelles s'opère la transformation des prix en coûts.

Les prix qui servent à la confection des coûts laissent beaucoup à désirer dans le cas des services publics non marchands. Ainsi, si on essaye d'introduire l'analyse des coûts, c'est souvent en vue de la recherche d'une vérité des prix. Mais qui dit vérité des prix, dit nécessairement vérité des coûts. Le concept de vérité a, ici, un sens bien particulier. La vérité est ce que donne le marché. Quel paradoxe! Il est appliqué à un service public qui n'obéit précisément pas à une logique de marché!

Toujours est-il que, dans cette optique, la vérité des coûts est ce qui est obtenu en additionnant le prix d'acquisition des différents facteurs de production ou le coût de leur utilisation. Mais, une administration utilise des bâtiments pour lesquels elle ne paye pas de loyer et ne calcule pas d'amortissement, des capitaux pour lesquels elle ne paye

pas d'intérêts; le coût de la dette publique et de la collecte des impôts ne sont pas répercutés sur les services "dépendants". Elle utilise aussi les services d'autres administrations qui ne lui sont pas facturés: gestion des différents corps de fonctionnaires par la direction générale de la fonction publique, gestion des opérations de trésorerie par les comptables du Trésor... Ces quelques exemples montrent à quel point la vérité des coûts est un objectif ambitieux pour les services publics.

Une organisation publique se caractérise, aussi, par le fait qu'elle gère de nombreux effets redistributifs: celui qui consomme n'est pas toujours celui qui paye, et il existe entre les différents services de l'Etat une multitude de prestations gratuites. Il devient dès lors difficile de répondre à la question: " Qui supporte le coût de telle ou telle activité?"

Il faut savoir, par ailleurs, jusqu'à quel niveau de détail, il faut descendre dans l'analyse des coûts. Le prix de revient d'une administration de Wilaya, par exemple, n'a pas de sens. Une telle organisation a des activités trop nombreuses et susceptibles de se combiner dans des proportions trop variables pour qu'une comparaison, dans le temps comme dans l'espace, des coûts fournisse des renseignements utiles. Supposons que l'on ait trouvé un niveau de calcul de coût satisfaisant, jusqu'où faut-il remonter dans l'affectation d'une quote-part de frais généraux? On peut, par exemple, calculer relativement facilement le coût de revient d'une carte grise; faut-il y ajouter une quote-part des frais généraux de la Wilaya, puis pourquoi pas du Ministère de l'intérieur, des services du Premier ministre, de la Présidence de la République et de l'Assemblée Nationale? Il est difficile de donner une réponse générale à ces questions.

1.3. La notion de production est susceptible de plusieurs interprétations

Le problème de la définition de la production n'est pas plus simple, d'autant qu'il est lié au précédent. C'est pourtant un point essentiel, car le volume de la production peut justifier l'importance des biens ou services consommés.

Pour calculer un coût, il faut pouvoir définir l'"objet" auquel ce coût se rapporte: un bien, un service, une activité, une fonction, etc. Dans une entreprise industrielle, il est relativement aisé de calculer le coût des biens fabriqués pour le comparer au prix de vente ou aux coûts des concurrents. La transposition de la comptabilité industrielle dans les entreprises prestataires de services soulève une première difficulté: l'absence de maîtrise de l'emploi du temps des salariés due à leur faible spécialisation alors que les frais de personnel peuvent représenter le principal poste de charges. Le problème est encore plus complexe dans les services publics: une même administration peut fournir une multitude de services.

Dans de nombreux cas, le produit ne peut être défini autrement que de façon abstraite. Quelle est la production d'un hôpital? C'est l'amélioration de l'état de santé du malade entre la date de son entrée et la date de sa sortie. Mais la médecine n'est pas une science suffisamment exacte pour que l'on puisse mesurer cette production. On dira alors que la production de l'hôpital est égale au nombre de journées facturées ou d'hospitalisation. Mais, c'est prendre le problème à l'envers puisqu'on mesure la production à partir de la consommation de moyens. La comparaison production-moyens n'a alors aucun sens. Les hôpitaux seront incités à garder les malades le plus longtemps afin d'étaler les charges fixes sur une production maximale.

Quelle est la production de l'université? C'est l'élévation du niveau des

connaissances et de la capacité de réflexion des étudiants entre le début et la fin de l'année universitaire. Quelle est la valeur des connaissances supplémentaires acquises par les étudiants? Si on mesure la production de l'université par le nombre de diplômes délivrés, on poussera les universités à brader les diplômes; s'il s'agit du nombre d'inscrits, c'est organiser une chasse stérile aux inscriptions.

Faute de pouvoir mesurer de telles productions, c'est-à-dire celles de l'hôpital et de l'université, on calculera le coût d'une journée d'hospitalisation, d'une heure de cours. Mais on ne calculera alors que le coût d'un moyen de production et non d'un produit. A la limite, le raisonnement implicitement adopté aboutirait à faire conclure que le malade se porte d'autant mieux qu'il a passé beaucoup de temps à l'hôpital. Nous pourrions multiplier les exemples, ceux-ci montrent bien la difficulté de mesurer la production d'un service public.

De tels effets pervers apparaissent d'autant plus facilement dans les services publics que l'utilisateur ne participe pas au financement de manière directe, et qu'il y a confusion entre le produit (l'amélioration de l'état de santé du malade) et l'unité d'œuvre (la journée d'hospitalisation) ou, si l'on préfère, chaque fois qu'on mesure l'output par la quantité d'input consommés. Quand l'impact recherché est insaisissable, quand les réalisations sont elles-mêmes trop hétérogènes, alors la consommation de moyens devient synonyme de production; et plus on dépense, plus on est censé produire.

1.4. Décalage temporel entre production et consommation

Dans les organisations publiques ayant une finalité externe, la mise en relation d'une consommation et d'une production est problématique, car le décalage dans le temps peut être tel qu'il en atténue la portée. Entre la date de consommation de certains facteurs de production et l'apparition d'un impact sur l'environnement, le "cycle de production" peut être fort long, si bien que les structures de prix, par exemple, ne permettent plus les comparaisons. Consommation et production ne font plus référence au même environnement. Ainsi, le coût d'une infrastructure routière qui peut être connu relativement précisément, doit être mis en balance avec les utilités qu'elle produira alors que celles-ci ne peuvent être chiffrées sans faire d'importantes hypothèses sur ce que seront les transports routiers au cours des vingt prochaines années. La pertinence de l'analyse des coûts cède la place à une problématique de choix d'investissements qui est précisément centrée sur la reconnaissance des décalages temporels.

Le concept de productivité dans les activités publiques non marchandes ne se distingue pas particulièrement du même concept appliqué aux activités privées. Mais, de nombreuses difficultés peuvent être rencontrées pour son application dans des études empiriques. Pour les surmonter, il est nécessaire d'opter pour une approche micro-économique de la production et de la productivité publique. L'avantage de la démarche micro-économique est clair: autant, en effet, il apparaît difficile, par exemple, de définir un produit du système de santé dans son ensemble, autant il apparaît souvent possible de définir des indicateurs d'état de malades à l'entrée et à la sortie de services hospitaliers bien précis et donc d'en déduire une mesure de la "production" de ces services en terme de variation d'"état de la maladie".

Avec la recherche et la définition de "micro-indices" relatifs à un processus de production déterminée, le problème de la définition et de la mesure de l'output des services publics non marchands apparaît comme un "simple" problème empirique et

non théorique. Ainsi, au cas où il n'est pas possible d'évaluer la productivité proprement dite d'un service public, comme nous le verrons plus loin pour l'université, on doit se contenter de mesurer les différentes composantes ou images de la productivité à l'aide d'un système d'indicateurs de performance concernant le rendement physique des facteurs, le coût unitaire, le taux de défaillance, le taux de réussite, etc.

2. LES PERFORMANCES DE L'UNIVERSITE

Nous nous intéressons, ici, au service public que constitue l'université et nous nous proposons d'examiner les différents aspects de la mesure de ses performances.

L'université peut être considérée comme le fournisseur de différentes catégories d'output. L'évaluation de son activité soulève des problèmes particuliers. Comme toute organisation publique, elle doit gérer une double fonction de production: la première fonction transforme des moyens en réalisations, la seconde fait passer celles-ci en impact sur l'environnement. Alors que la première fonction est comparable à celle d'une entreprise, la seconde est moins orthodoxe: son output dépend non seulement de la nature, de la quantité et de la combinaison des moyens utilisés, mais aussi du comportement de l'environnement.

2.1. Problématique de l'évaluation des performances des services publics

L'acceptation la plus communément admise du concept de performance met en rapport, comme pour la productivité, ce qui a été produit et la consommation de facteurs nécessaires à la réalisation de cette production. Si l'activité d'une entreprise peut se mesurer de façon simple par la valeur ajoutée (celle-ci étant égale à l'excédent de la valeur des biens et services produits sur la valeur des biens et services consommés en vue d'obtenir cette production), en ce qui concerne les services publics, le calcul de cette différence est le plus souvent difficile.

Le produit des services publics est rarement échangé sur un marché. Faute de prix de référence, on identifie la valeur de leur production à ce qu'elle coûte, soit, pour l'essentiel, la rémunération des agents et les dépenses courantes de fonctionnement, l'amortissement du capital n'étant pas pris en considération. Par ailleurs, la valorisation des consommations de ressources est souvent mal-aisée, et si on essaye d'introduire l'analyse des coûts, c'est en vue de la recherche d'une vérité des prix.

Si l'entreprise est finalisée sur elle-même, c'est-à-dire qu'elle se fixe comme objectifs, par exemple, la survie, le profit ou la maximisation du patrimoine, l'organisation publique trouve sa justification dans la volonté des pouvoirs publics de changer un état de l'environnement ou de le préserver s'il est menacé.

Ainsi, le résultat immédiat de l'activité d'un service public peut être appréhendé comme une réalisation, tandis que le résultat final de ce même service serait qualifié d'impact.

2.2. La double fonction de production de l'organisation publique

La différenciation évoquée plus haut va nous permettre de situer clairement les centres d'intérêt respectifs du contrôleur de gestion et de l'analyste politique, et donc de distinguer l'évaluation comptable de l'évaluation politique ou sociale. Nous pouvons

considérer que l'organisation publique non marchande gère deux fonctions de production. La première, semblable à celle de toute entreprise, transforme des moyens en réalisations. La seconde, moins orthodoxe, convertit les réalisations ou unités d'œuvre produites par la première en impacts sur l'environnement.

L'évaluation de l'université, comme celle de tout service public non marchand, devrait se faire donc selon chacune de ces deux fonctions de production. La première composante de cette méthodologie ou approche d'évaluation s'intéresse à la première fonction de production et appréhende, en particulier, les aspects organisationnels; elle consiste à mesurer l'efficacité et l'efficacités de l'entité considérée: c'est l'évaluation quantitative ou comptable. La seconde composante de cette méthodologie concerne, bien-sûr, la seconde fonction de production. Elle correspond à une approche thématique, à une évaluation de politique qui met l'usager du service public au premier rang. C'est une évaluation sociale qui ne s'intéresse pas à l'efficacité du service public concerné mais qui appréhende, plutôt, l'impact de ses réalisations sur l'environnement.

Si le contrôle de gestion remet en cause le pouvoir des techniciens dans l'organisation, l'évaluation de politique remet en cause l'organisation elle-même. C'est bien en ces termes que raisonne le public qui ne s'intéresse pas aux moyens réellement mis en oeuvre au service de telle ou telle cause, mais juge uniquement en fonction de la perception qu'il a du résultat global.

2.3. Méthodologie d'évaluation des performances de l'université

La méthodologie d'évaluation proposée comprend l'approche comptable et l'approche sociale. L'objet de la première est de quantifier les ressources consommées par l'université et de déterminer sa production. Quant à la seconde, elle appréhende l'impact des activités de l'université sur son environnement.

Les activités d'enseignement et de recherche de l'université requièrent des ressources humaines, matérielles et financières. Ces dernières proviennent essentiellement du budget de l'Etat; les étudiants et leurs familles y contribuent subsidiairement. L'évaluation comptable prend aussi en considération un certain nombre de coûts d'opportunité publics et privés tels que l'indisponibilité des terrains et locaux affectés, la quasi-impossibilité pour les étudiants d'accomplir un travail salarié pendant leurs études, etc. Toutes ces ressources sont relativement faciles à connaître ou à estimer. Une bonne partie d'entre-elles est chiffrée dans le budget de l'université.

Que produit l'université? De l'instruction, du savoir, ou plus précisément, une élévation du niveau des connaissances et de la capacité de réflexion. L'analyste devrait appréhender aussi l'utilité sociale, politique ou économique des activités universitaires.

2.3.1. L'approche comptable

L'évaluation des "produits" de l'université, selon l'approche comptable, utilise trois catégories d'indicateurs: les indicateurs internes identifient les moyens mis en oeuvre, les indicateurs opérationnels évaluent les travaux accomplis et les réalisations des différentes activités, alors que les indicateurs externes appréhendent les résultats obtenus.

2.3.1.1. Les indicateurs internes

Ils quantifient les moyens humains, financiers et logistiques utilisés par les

différentes activités de l'université.

Les ressources financières mises en oeuvre proviennent essentiellement de l'enveloppe budgétaire attribuée annuellement à l'institution par l'Etat. Accessoirement, les subventions accordées et les produits des contrats de recherche ou des services fournis par l'université aux entreprises ou aux administrations peuvent y contribuer.

Les moyens financiers sont utilisés pour la couverture:

- des investissements en nouveaux locaux et en équipements divers,
- des salaires et charges sociales du personnel enseignant et administratif,
- des achats des biens consommables nécessaires aux activités d'enseignement et de recherche, à l'administration, et à l'entretien des équipements et des locaux.

Les ressources humaines nécessaires aux diverses activités de l'université relèvent de catégories et de qualifications très variées. L'évaluation nécessite une information précise et détaillée sur le personnel employé par les différentes structures universitaires.

Les moyens logistiques: amphithéâtres, salles de cours, laboratoires de travaux dirigés, laboratoires de recherche, bibliothèques, bureaux administratifs, bureaux d'enseignants, locaux de services ainsi que les équipements divers peuvent être quantifiés et inventoriés aisément.

2.3.1.2. Les indicateurs opérationnels

Ils évaluent les réalisations effectives des activités universitaires, à savoir: les cours donnés en amphithéâtres, les travaux dirigés, les travaux pratiques, les sorties sur terrain, les stages effectués dans les entreprises, les soutenances de mémoires de fin d'étude et de thèses, les recherches publiées, les prestations fournies sur contrat aux entreprises ou aux administrations.

Nous distinguerons, parmi les indicateurs opérationnels, ceux qui s'intéressent aux activités d'enseignement et ceux qui évaluent les activités de recherche. Les premières peuvent être appréhendées selon leur volume, leur efficacité ou leur coût.

Ainsi, le volume des activités d'enseignement pourrait être évalué par des indicateurs tels que:

- le nombre de séances de cours, de travaux dirigés ou de travaux pratiques programmées par unité de temps,
- le nombre de séances de cours, de travaux dirigés ou de travaux pratiques données réellement par unité de temps,
- le nombre de sorties sur terrain par spécialité et le nombre d'étudiants qui y ont participé par unité de temps,
- le nombre de stages effectués en entreprise, par spécialité, par département scientifique, et le nombre d'étudiants bénéficiaires,
- le nombre de mémoires de fin d'étude, de thèses de magistère ou de doctorat soutenus par département et par faculté au cours de l'année universitaire.

Certains indicateurs appréhendent l'efficacité des activités d'enseignement; ils évaluent par exemple:

- le rapport: nombre d'étudiants / nombre d'enseignants,
- le taux d'encadrement par catégorie d'enseignants,
- le taux de fréquentation des séances de cours, de travaux dirigés ou de travaux

pratiques,

- le taux de fréquentation de la bibliothèque,
- le nombre moyen annuel de livres empruntés à la bibliothèque par étudiant,
- le taux d'accroissement du fond bibliothécaire.

D'autres indicateurs quantifient le coût par type d'out-put ou de "produit" des activités d'enseignement; ainsi ils essayent de mesurer, par exemple:

- le coût d'une heure de cours, de travaux dirigés ou de travaux pratiques,
- le coût d'une session d'examen par étudiant,
- le coût engendré par la réalisation et la soutenance d'un mémoire de fin d'étude, d'une thèse de magister ou de doctorat,
- le coût d'un diplômé selon la spécialité.

Quant aux activités de recherche leur évaluation est plus problématique. D'abord, il faudrait distinguer la recherche fondamentale de la recherche appliquée. Ensuite, les résultats obtenus ne peuvent renseigner sur le temps imparti, les efforts effectués et les moyens mobilisés. Néanmoins, des indicateurs comme:

- le nombre d'équipes de recherche et de laboratoires agréés,
 - le nombre de chercheurs selon les différentes catégories et qualifications,
 - le nombre de publications par équipe de recherche et par laboratoire, par unité de temps, dans les revues nationales et internationales,
 - le rapport: publications / nombre de chercheurs,
 - le nombre de contrats de recherche signés entre les structures de recherche de l'université et les secteurs utilisateurs,
 - le nombre de projets de recherche agréés par les organismes compétents,
- peuvent renseigner, ne serait-ce que de manière relativement approximative, sur l'importance des activités de recherche et de leurs résultats.

2.3.1.3. Les indicateurs externes

Ils complètent les indicateurs précédents en mesurant des résultats agrégés des activités d'enseignement ou de recherche. Ils s'intéressent particulièrement aux:

- nombre d'étudiants nouvellement inscrits,
- nombre total d'étudiants inscrits,
- taux d'admission par année et par spécialité,
- taux d'admission global,
- nombre d'abandons par filière,
- nombre d'abandons total,
- nombre annuel de changements de filière par spécialité et total,
- prix nationaux ou étrangers décernés aux étudiants ou aux enseignants,
- résultats des sondages effectués auprès des étudiants sur la qualité de l'enseignement.

2.3.2. L'approche sociale

Elle consiste à appréhender et à mesurer, éventuellement, les impacts directs et indirects des activités de l'université sur son environnement. Considérons un établissement universitaire quel qu'il soit, université ou grande école. Il est formé de

groupes qui interagissent: enseignants selon les différents grades (professeurs, maîtres de conférences, maîtres-assistants, assistants), étudiants de différents niveaux, personnel administratif, syndicats. Cet établissement est en relation avec d'autres universités ou grandes écoles, ainsi qu'avec l'éducation nationale, le milieu urbain dans lequel il fonctionne, les administrations et les entreprises de la région, etc. Cet organisme vivant va être l'objet de tensions sociales permanentes qui seront le signe de la satisfaction ou de la non satisfaction des groupes qui le composent. L'analyse de ces tensions et de leur intensité peut servir de mesure de l'impact des activités de cet établissement sur son environnement. On peut faire l'hypothèse, malheureusement peut facile à vérifier, que les tensions sont d'autant plus faibles que l'organisme assure mieux les missions qui sont les siennes vis-à-vis des différents groupes.

2.3.2.1. Les produits d'impact direct

Ils sont cernés comme l'appréhension des activités universitaires par les groupes qui y sont directement intéressés. Ainsi, les indicateurs d'impact direct pourraient évaluer ce que l'université offre:

- le statut social attaché à un diplôme,
- les moyens d'exercer un métier, une profession pour les enseignements à vocation professionnelle tels que médecine ou architecture,
- des emplois aux enseignants, aux chercheurs et au personnel administratif,
- une contribution au développement des sciences et des techniques grâce aux recherches qui y sont entreprises,
- une culture, un humanisme, une sensibilité permettant de goûter aux joies de l'esprit.

Mais l'approche sociale appréhende aussi des produits d'impact indirect qui seront évalués par une seconde catégorie d'indicateurs fondés sur l'observation sociologique.

2.3.2.2. Les produits d'impact indirect ou de tension sociale

Les différentes activités de l'université ont aussi des impacts indirects sur son environnement socio-économique, en général, et les groupes ou "parties intéressées", en particulier. Les indicateurs pertinents sont fondés essentiellement sur l'observation sociologique. Ils essaient d'analyser ou de mesurer, par exemple:

- l'adéquation formation-emploi: emplois offerts aux diplômés de graduation et de post-graduation, salaires de début de carrière, fonctions occupées, etc.
- la réputation de l'université ou sa notoriété,
- l'attractivité des articles et publications des enseignants et chercheurs,
- la qualité des interventions des enseignants et chercheurs dans les séminaires scientifiques,
- le taux d'absentéisme aux cours obligatoires,
- les actions revendicatives des étudiants, des enseignants ou du personnel administratif,
- la rotation à des postes de pouvoir,
- les démissions de responsables,
- les affaires disciplinaires,
- les conflits avec des milieux non universitaires,

- la participation au système électif.

CONCLUSION

La productivité est un rapport technique¹⁶ qu'il convient de distinguer des autres aspects de l'évaluation de l'action publique, notamment de son degré de conformité aux objectifs du pouvoir politique ou aux attentes de la collectivité. En tant que tel, le concept de productivité ne se distingue pas essentiellement du même concept appliqué aux activités privées. Mais, sans mettre en jeu les finalités de la production publique ou la légitimité de l'affectation des ressources, il n'est cependant pas sans enjeux:

- Un niveau élevé de productivité est d'abord un gage de bonne gestion de la production publique comparée à celle du secteur privé.
- La question de la productivité intervient par ailleurs dans le débat sur les déterminants de la croissance des dépenses publiques.

Avec la recherche et la définition de "micro-indices" relatifs à un processus de production déterminée, le problème de la définition et de la mesure de l'output des services publics non marchands apparaît comme un "simple" problème empirique et non théorique.

L'utilité majeure de l'approche d'évaluation des performances de l'université que nous avons proposée n'est pas tellement de rendre compte *a posteriori* d'actions ou de difficultés passées, mais plutôt de contribuer à l'amélioration de sa gestion économique et sociale. Une grille analogue d'indicateurs pourrait être appliquée à tout service public.

Bibliographie

1. Burlaud A., "Le contrôle de gestion dans les services publics", Revue française de comptabilité, n°78, Décembre 1978, pp. 424-444.
2. Tulkens H., "Efficacité, management et analyse économique", 8^e Congrès des économistes belges de langue française, Bruxelles, 1988, pp. 8-15.
3. Gibert P., Andrault M., "Contrôler la gestion ou évaluer les politiques?", Politiques et Management Public, Printemps 1984, n°2, pp. 123-133.
4. Burlaud A., Gibert P., "L'analyse des coûts dans les organisations publiques: le jeu et l'enjeu", Politiques et Management Public, n°1, Hiver 1984, pp. 93-117.
5. Gibert P., "Management public, management de la puissance publique", Politiques et Management public, Juin 1986, n°2, pp. 89-123.
6. Higgins J.C., "Performance measurement in universities", European Journal of Operational Research, 1989, North-Holland, pp. 358-368.
7. d'Autume A., "Choix éducatifs, équilibre général et croissance économique", Economie et Prévision, n°116, 1994, pp. 35-48.
8. Barthélemy V., "Offre publique d'éducation et croissance: le rôle du système de taxation", Revue d'économie politique, n°5 Octobre 2000, pp. 701-724.
9. Saussois J.M., "Les transformations des attentes face à l'école", Futuribles, n°267, Septembre 2001, pp. 22-27.
10. Pauron A., "Quelle est la valeur ajoutée des universités?", Note d'information n°01-47, Octobre 2001, Ministère de l'éducation nationale, Direction de la programmation et du développement, Paris. □