



Les fonctions de l'évaluation des services publics locaux par la satisfaction des usagers, entre apprentissage et discipline

Aurélien Ragainne

► **To cite this version:**

Aurélien Ragainne. Les fonctions de l'évaluation des services publics locaux par la satisfaction des usagers, entre apprentissage et discipline. Gestion et management. Université d'Orléans, 2010. Français. <tel-00653161>

HAL Id: tel-00653161

<https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00653161>

Submitted on 18 Dec 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ÉCOLE DOCTORALE SCIENCES DE L'HOMME ET DE LA SOCIÉTÉ

LABORATOIRE ORLÉANAIS DE GESTION

THÈSE présentée par :

Aurélien Ragaïgne

soutenue le : Novembre 2010

pour obtenir le grade de : Docteur de l'Université d'Orléans

Discipline : Sciences de gestion

<p>LES FONCTIONS DE L'ÉVALUATION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX PAR LA SATISFACTION DES USAGERS, ENTRE APPRENTISSAGE ET DISCIPLINE</p>
--

THÈSE dirigée par :

Monsieur Marc NIKITIN

Professeur des Universités, Université d'Orléans

RAPPORTEURS :

Monsieur Jean DESMAZES

Professeur des Universités, Université La Rochelle

Monsieur Eric PEZET

Professeur des Universités, Université Paris Ouest
Nanterre La Défense

JURY :

Monsieur Nicolas BERLAND

Professeur des Universités, Université Paris Dauphine
(Président du jury)

Monsieur Pascal FABRE

Maître de conférences, Université d'Orléans

Monsieur Didier CONQUES

Directeur Général des Services, Paris 20ème

L'Université n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

REMERCIEMENTS

Je remercie tout d'abord le Professeur Marc Nikitin pour ses précieux conseils et ses stimulantes remarques. Il m'a soutenu avec rigueur et disponibilité durant ces années.

Mes remerciements vont aussi aux Professeurs Jean Desmazes et Eric Pezet qui ont accepté d'être les rapporteurs de ce travail ainsi qu'à Nicolas Berland, Pascal Fabre et Didier Conques pour leurs participations à ce jury de thèse.

Dominique Bessire (Professeur à l'Université d'Orléans) et Pierre Labardin (Maître de conférences à l'Université de Paris Dauphine) m'ont grandement aidé par leurs relectures et leurs remarques visant à améliorer la qualité de ce travail. Je leur exprime ici ma gratitude.

Merci à Geneviève Paviot (Maître de conférences à l'Université d'Orléans) et Mathieu Floquet (Doctorant à l'Université d'Orléans) pour leurs aides et conseils. Les autres membres du LOG et de l'IAE d'Orléans sont aussi remerciés pour leur bienveillance durant ces années de thèse.

Je remercie également l'ensemble des fonctionnaires territoriaux pour la qualité de leur accueil et leur disponibilité. Je tiens en particulier, à remercier Luc Chaperon, Nicolas Viard (respectivement Directeur Général des Services et Responsable qualité à la Mairie d'Olivet) et Bertrand De Quatrebarbes (Directeur de l'association France Qualité Publique) pour leurs soutiens sans faille dans la préparation et la mise en œuvre de l'enquête par questionnaire. Par ailleurs, certaines collectivités ont été sollicitées par le biais d'intermédiaires locaux ayant relayé cette recherche. Ces résultats sont le reflet de l'aide de ces relais locaux, qu'ils en soient remerciés.

La FNEGE m'a ouvert les portes du CEFAG. Les échanges qui ont suivi resteront parmi les bons moments de cette thèse. Merci notamment à Pierre Volle (Professeur à l'Université de Paris Dauphine), Benoit Desmil et Xavier Lecocq (Professeurs à l'Université de Lille 1) pour leurs remarques et aides.

Je tiens à remercier mes deux collègues Rahma Chekkar et Carole Grillet qui m'ont initié, il y a quelques années, à la recherche en sciences de gestion.

Mes remerciements vont enfin à ceux qui m'ont suivi durant ces années, mes parents, Emeline et Christophe pour leurs aides. Ils n'ont cessé de m'encourager et de me soutenir. Merci pour leurs soutiens et leurs disponibilités.

SOMMAIRE

Introduction	9
TITRE 1. LE CADRE D'ANALYSE ET METHODOLOGIQUE.....	83
Chapitre 1. L'approche foucaldienne du gouvernement	85
1. L'analyse des structures disciplinantes dans le gouvernement	86
2. L'analyse de l'articulation des savoirs avec les technologies de gouvernement...	96
Synthèse Chapitre 1	108
Chapitre 2. La démarche méthodologique.....	109
1. La modélisation du dispositif de recherche	110
2. L'opérationnalisation du dispositif de recherche	133
Synthèse Chapitre 2.....	152
Synthèse Titre 1	153
TITRE 2. LES RESULTATS OBTENUS	155
Chapitre 3. Les fonctions de l'évaluation : apprendre et discipliner	157
Section 1. Les méthodes exploratoires	157
Section 2. La méthode par études de cas	178
Section 3. La méthode d'enquête par questionnaire.....	258
Synthèse Chapitre 3.....	279
Chapitre 4. L'articulation des fonctions de l'évaluation : apprendre tout en disciplinant	281
Section 1. Les méthodes exploratoires	281
Section 2. La méthode par études de cas	294
Section 3. La méthode d'enquête par questionnaire.....	344
Synthèse Chapitre 4.....	355
Synthèse Titre 2.....	357
Conclusion.....	361
Bibliographie.....	395
Annexes	407
Répertoires	465
Table des matières	477

INTRODUCTION

« Il y a des gens chez lesquels la simple certitude de les pouvoir satisfaire fait naître des besoins spontanés ».

Georges Courteline, *La Philosophie de Georges Courteline*, Flammarion, 1917-1922, p.23

Hommes politiques et gestionnaires publics s'accordent aujourd'hui à vouloir faire de l'écoute des usagers l'outil de modernisation des services publics¹. La satisfaction des usagers est présentée comme un paramètre d'évaluation des services publics (Chevallier, 2003, 2005 ; Lorino, 1999 ; Sabadie et al., 2006 ; Waechter, 2003 ; Warin, 1993, 1997, 1999)². D'après Warin (1999, p.148),

« la satisfaction des usagers des services publics et des administrations devient un indicateur de choix de la performance publique. Ceci constitue une nouveauté pour le secteur public alors que mesurer la satisfaction du client fait partie depuis longtemps des pratiques du secteur privé. C'est un des objectifs explicites des programmes de réforme du secteur public inspirés du *New Public Management* ».

La volonté d'évaluer les services publics apparaît ainsi avec le souhait d'une « *nouvelle gestion publique* » tournée vers la demande dans un contexte de crise de légitimité du management des services publics et de développement d'outils de suivis des performances³. D'après Chevallier (2003), ce recentrage faisant de l'utilisateur un acteur autorisé à participer au fonctionnement des services publics s'inscrit dans le cadre d'un phénomène de clientélisation de la relation au service public marqué par des usagers aux exigences accrues⁴ :

« L'utilisateur ne serait en fin de compte lui aussi qu'un « client », qui attend de l'administration qu'elle satisfasse le mieux possible ses aspirations. Dans cette perspective, les services administratifs sont tenus d'ajuster les prestations offertes en fonction de l'état de la demande,

¹ A titre d'exemple, le Premier Ministre François Fillon dans sa Déclaration de politique générale pour l'année 2007 a formulé le vœu suivant : « *Je veux que la satisfaction des usagers soit une préoccupation constante des services publics en ville comme en milieu rural* » (séance du 4 juillet 2007 devant le Sénat sous la Présidence de Christian Poncelet).

² Ces auteurs présentent le critère de satisfaction des usagers comme variable de performance au même titre par exemple, que le respect des moyens mis à disposition.

³ Le déploiement d'outils de connaissance de la satisfaction des usagers figure parmi les préconisations d'Osborne et Gaebler (1992), ouvrage associé au renouvellement des pratiques de gestion des services publics appelé « *New Public Management* ».

⁴ A titre d'exemple, l'article de Leroy publié dans le journal *La Tribune* du 22 juin 2006 et intitulé « *Les usagers des services publics locaux, des clients de plus en plus exigeants* » précise que « *face aux [services publics locaux], les français deviennent de plus en plus des « clients-consommateurs » et ne se bornent pas au rôle de simple contribuable. [...] Cela s'accompagne d'une progression notable du niveau d'exigence de l'utilisateur consommateur* ».

ce qui implique d'étudier méthodiquement les besoins et attentes du public, de mener une politique offensive et volontariste dans sa direction, enfin d'améliorer la question des performances » (p.74).

Les services publics doivent alors se tourner vers les usagers par une évaluation précise de leurs satisfactions et une personnalisation et différenciation des prestations publiques afin de faire face à des usagers aux besoins et attentes en constante évolution :

« Ces évolutions appellent une démarche fortement réactive, voire innovante (pour aller au-devant de besoins nouveaux), une volonté de réinterroger en permanence le contenu réel de la valeur reconnue socialement, une ouverture à la personnalisation donc à l'écoute de l'utilisateur, qui se transforme au passage en « client » » (Lorino, 1999, p.22).

Cette évolution tendant à une prise en compte de la satisfaction des usagers dans l'évaluation des services publics s'inscrit également dans le cadre d'une volonté ancienne de rendre compte de l'action publique devant les citoyens⁵. Ces structures sont présentées comme devant apporter la preuve de leur efficacité en étant soumises au jugement des usagers. Ce principe est affirmé avec la mise en œuvre de la Loi Organique des Lois de Finances⁶ consacrant le déploiement de l'évaluation dans les administrations publiques⁷. D'après Chevallier (2003, p.73),

« au postulat du bien-fondé de principe dont bénéficiait la gestion publique, parée du sceau de l'intérêt général, a succédé la conviction que l'Etat est tenu de rendre compte de ses faits et gestes, de se soumettre au jugement critique du public, perdant le privilège de l'infailibilité, il est sommé d'apporter la démonstration tangible de l'efficacité des actions menées ».

Peu présent dans les obligations juridiques, l'évaluation des services publics par la satisfaction des usagers trouve son actualité par les multiples travaux qui en assurent la

⁵ Ce discours prend notamment appui sur l'Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 précisant que « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ».

⁶ La Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) n° 2001-692 promulguée le 1^{er} août 2001 est mise en application depuis 2006 (Journal Officiel du 2 août 2001). La LOLF s'inscrit dans la perspective du *New Public Management* introduisant dans le secteur public une logique de management par les objectifs et les résultats plutôt que par les moyens. La LOLF est née en réaction aux dysfonctionnements nés de l'application de l'Ordonnance n°59-2 de la Loi Organique du 2 janvier 1959, le principal ayant trait à la faiblesse du contrôle parlementaire sur les dépenses de l'Etat. La LOLF organise ainsi la structuration budgétaire des services publics en missions, programmes et actions. Pour chaque programme sont ainsi définis des objectifs de performance et pour chaque objectif, des indicateurs concrets de mesure des résultats obtenus. Des indicateurs qualité et de satisfaction peuvent ainsi être introduits à l'occasion du déploiement de la LOLF. Pour de plus amples renseignements sur la LOLF, Lacaze (2005) propose une étude sur les changements induits par la LOLF dans les services publics. De même, Abraham et Brillet (2009) étudient l'impact de cette loi sur la gestion des ressources humaines.

⁷ Au niveau de l'Etat, la création en 2007 d'un Secrétariat d'Etat chargé de l'évaluation et le déploiement de sites Internet dédiés à ce thème, illustrent l'importance accordée à l'exigence de rendre compte de l'action publique. Les services du Premier Ministre François Fillon ont également mis en place en 2007 avec l'aide d'un cabinet conseil, trente critères chiffrés de performance visant à évaluer les Ministres.

promotion. Le Rapport Attali relatif à la « *Libération de la croissance française* »⁸ publié en 2008 préconise par exemple, de « *faire évaluer tout agent direct ou indirect d'un service public (professeur, fonctionnaire, médecin) par ses supérieurs mais aussi les usagers* » [décision 229]. Ce rapport comprend 316 décisions à prendre prônant notamment le développement de l'évaluation des services publics [encadré].

« Évaluer les professeurs sur leur capacité à faire progresser tous les élèves : chaque école devra faire l'objet d'une évaluation par une autorité administrative spécialisée et indépendante du ministère, tenant compte de l'avis des usagers, de leurs résultats, de leurs évolutions à moyen terme. Ces évaluations devront être rendues publiques » [décision 5].

« Créer des agences pour les principaux services au public et faire évaluer tout service public (école, université, hôpital, administration) par des organismes indépendants » [décision 18].

« Évaluer les services de l'Etat (école, université, hôpital, administration) et rendre publique cette évaluation à laquelle devront participer les usagers » [décision 228].

« Faire évaluer tout agent direct ou indirect d'un service public (professeur, fonctionnaire, médecin) par ses supérieurs mais aussi les usagers » [décision 229].

« Moderniser progressivement les modes de rémunération publics en mettant en place des primes liées à la performance (collective et individuelle) des agents » [décision 254].

« Développer des indicateurs de performances des services publics locaux. [...] La diffusion de ces informations constitue une incitation à la performance, ainsi que l'échange des bonnes pratiques » [décision 265].

Encadré 1. Les préconisations portant sur l'évaluation [extrait du Rapport Attali (2008)]

Cette proposition d'évaluer les services publics par les usagers n'en est d'ailleurs pas à sa première apparition. Déjà en 2001 à la demande du Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat, le Comité d'Enquête sur le Coût et le Rendement des services publics⁹ a formulé dans un Rapport public intitulé « *Les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers* »¹⁰ des recommandations dans le but d'améliorer les productions en la matière. En se basant sur le constat de pratiques d'évaluation éparses et variées souffrant de faiblesses de pilotage, ce Rapport préconise d'insérer systématiquement cette évaluation dans la

⁸ Rapport Attali, *300 décisions pour changer la France*, Commission pour la libération de la croissance française (2008), présidée par Jacques Attali, coédition XO éditions et la Documentation Française, janvier, remis le 23 janvier 2008 au Président de la République et au Premier Ministre.

⁹ Le Comité d'Enquête sur le Coût et le Rendement des services publics (CECR) est créé par un Décret du 9 août 1946 (modifié par Décret du 14 mars 1986). Placé auprès du Premier Ministre et associé à la Cour des Comptes, le CECR a pour objectif de « *rechercher et proposer les mesures propres à réduire le coût et à améliorer le rendement des services des Ministères, des Etablissements publics, des collectivités locales et des organismes de toute nature chargés d'assurer un service public* » (Article 2 du Décret du 9 août 1946).

¹⁰ Rapport Comité d'Enquête sur le Coût et le Rendement des services publics (2001), *Les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers*, Cour des comptes sous la direction de Lorit Jean-François, Barichard Serge, Brunetiere Xavier, Pave Francis, Thierree Jean, adopté en séance le 18 décembre 2001.

problématique de la mesure des résultats des administrations et de prendre en compte cette évaluation dans la mise en place des politiques d'amélioration de la qualité des services :

« Si la prise en compte de la satisfaction de l'utilisateur figure depuis longtemps comme un objectif essentiel de la réforme de l'Etat, on s'est rarement préoccupé d'interroger cet usager sur ses attentes et sur ses motifs de satisfaction. En d'autres termes, ceux-ci ont largement été présumés par les décideurs publics » (p.2).

De même, le Rapport public réalisé par Candiart et Vallet (2003) et intitulé « *L'amélioration de l'accueil des usagers dans l'administration* »¹¹ préconise de systématiser la mesure de la satisfaction des usagers afin de sortir de la logique de l'offre des prestations de service public et de se tourner vers les attentes des usagers. D'après ce Rapport, il s'agit d'intégrer à la stratégie des services de chaque institution accueillant du public une mesure régulière de la satisfaction dans une logique de baromètre de la perception du service rendu à l'utilisateur :

« L'évaluation systématique de la satisfaction des usagers du service public est insuffisamment développée en France et il y a urgence à la promouvoir. C'est essentiel pour s'adapter aux exigences croissantes des usagers dans le contexte d'une société de service où mesurer la satisfaction du client fait partie depuis longtemps des pratiques du secteur privé. C'est primordial également pour les agents du service public, dont la fierté d'appartenance à leur institution dépend directement de la façon dont celle-ci est perçue » (p.82).

Des groupes interministériels de travail se sont également constitués au cours des années 1990 où les initiatives des administrations y sont présentées et discutées. Des groupes de travail furent par exemple organisés sous l'égide de la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique¹² sur le thème de l'écoute des usagers¹³ sous forme d'échanges réguliers (ex. : journées d'études, travaux en sous-groupes). Par ailleurs, la Cour des

¹¹ Rapport Candiart et Vallet (2003), *L'amélioration de l'accueil des usagers dans l'administration*, La Documentation Française, remis au Premier Ministre

¹² La Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique (DGAFP) est créée par l'Ordonnance du 9 octobre 1945 du Gouvernement provisoire de la République Française. La DGAFP est un service du Premier Ministre mis à la disposition du Ministre chargé de la Fonction Publique.

¹³ Des groupes de travail ont été organisés sous l'égide de la DGAFP sur le thème de l'écoute des usagers. L'objectif de ces travaux est de « réfléchir aux éléments de méthodologie susceptibles d'éclairer les administrations centrales et les services déconcentrés dans la construction d'indicateurs de qualité » (DGAFP, 1998, p.15).

Références des travaux de la DGAFP [non exhaustifs] :

- Rapport DGAFP (1993), *Les modalités de mise en place d'indicateurs de qualité et d'analyse de la satisfaction des usagers*, rapport du groupe d'experts, janvier ;

- Rapport DGAFP (1996), *Améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur*, journée d'étude, 20 juin ;

- Rapport DGAFP (1997), *Développer la qualité du service dans les administrations*, compte-rendu de la journée d'étude, 29 avril ;

- Rapport DGAFP (1998), *Réussir la relation avec l'utilisateur*, Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation, rapport groupe d'experts.

Comptes¹⁴ souligne régulièrement dans le cadre de ses contrôles, l'importance d'outiller la démarche de connaissance de la satisfaction des usagers et utilise les résultats de satisfaction dans le cadre de ses audits afin de souligner la performance des services publics¹⁵. De même, des guides méthodologiques provenant d'associations professionnelles comme par exemple France Qualité Publique¹⁶, sont également édités soulignant l'intérêt porté à l'évaluation. Le guide méthodologique publié par France Qualité Publique (2004) sur le thème de « *La satisfaction des usagers/clients/citoyens du service public* » précise par exemple, la nécessité d'inscrire cette évaluation de la satisfaction dans les dispositifs d'écoute et de participation des usagers¹⁷ :

« La légitimité des services publics repose à l'évidence sur sa capacité à satisfaire l'utilisateur. La mesure de la satisfaction des usagers devient dès lors une condition nécessaire à toute démarche globale d'amélioration de la qualité et de modernisation des services publics dans laquelle elle doit s'intégrer » (p.6).

L'idée d'évaluer les services publics par la satisfaction des usagers fait d'ailleurs régulièrement son apparition dans les Rapports publics. Cette évaluation apparaît ainsi déjà dans les années 1980 comme une préoccupation de l'administration publique. Le Rapport Sapin intitulé « *La place et le rôle des usagers dans les services publics* »¹⁸ évoque dès 1983, la nécessité de développer des pratiques d'évaluation par les usagers à l'échelon local de l'administration :

« Il faut élargir la place et renforcer le rôle des usagers dans le fonctionnement des services publics. Cela manifeste une volonté qui accompagne la déterminante ambition des gouvernements issus des élections de 1981 et vise à réanimer une société française que le centralisme sous toutes ses formes a endormi » (p.117).

¹⁴ La Cour des Comptes est une juridiction administrative compétente pour contrôler les comptes de l'Etat, des établissements publics nationaux, des entreprises publiques et des organismes de Sécurité Sociale. Elle exerce également un contrôle facultatif sur les organismes de droit privé comme les associations bénéficiaires de concours financiers d'origine publique ou les organismes d'intérêt général faisant appel à la générosité publique. La Cour des Comptes s'appuie sur un réseau de Chambres Régionales des Comptes, compétentes pour les collectivités territoriales, les établissements publics et les groupements de Communes.

¹⁵ A titre d'exemple, l'analyse de la satisfaction des usagers apparaît dans des Rapports d'observation des collectivités territoriales en soulignant la présence de tels indicateurs comme des critères de bonne gestion.

¹⁶ Cette association de droit privé est créée en 1995 à l'initiative de Bertrand de Quatrebarbes visant au développement d'un *benchmarking* des meilleures pratiques de management des services publics par l'édition d'ouvrages, l'organisation de colloques, de conférences et d'observatoires territoriaux sur la qualité publique. France Qualité Publique a par exemple, organisé une conférence sur le thème de « *L'évaluation de la qualité et des performances publiques* » en novembre 2006 au Siège social de La Poste à Paris avec la participation de Jean-François Copé (Ministre du Budget et de la Réforme de l'Etat) et Jean-Paul Bailly (Président de La Poste). Cette conférence fut organisée en sous-thème avec notamment un atelier sur « *Comment améliorer le suivi de l'utilisateur et la performance* » animé par François-Xavier Lanfranche (Rédacteur en chef de la revue *L'Hémicycle*).

¹⁷ Ce point apparaît également dans l'ouvrage de France Qualité Publique publié en 2006 où la satisfaction des usagers est présentée comme un des paramètres de l'évaluation de la qualité publique.

¹⁸ Rapport Sapin, M. (1983), *La place et le rôle des usagers dans les services publics*, Rapport au Premier ministre, la Documentation Française, Paris.

La Circulaire du 23 février 1989 relative au « *renouveau du service public* »¹⁹ signée par le Premier Ministre Michel Rocard consacre également l'utilisateur dans l'évaluation des services publics en assurant la promotion d'une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers et en appelant les responsables des services publics à améliorer la qualité des prestations rendues²⁰. L'objectif de la démarche est alors d'associer les usagers à l'élaboration de la qualité par le recueil en amont de leurs attentes et par la prise en compte en aval de leur avis dans le cadre de l'évaluation des services :

« L'effort de personnalisation des relations entre les agents et les usagers doit être poursuivi sans relâche. [...] Il faut sortir du dilemme entre l'utilisateur passif et l'utilisateur critique. L'utilisateur doit devenir un partenaire qui fait des suggestions et des propositions et qui prend aussi en compte les conditions de travail concrètes des personnels. C'est dans cet esprit qu'il faut créer de façon pragmatique à chaque fois que cela est possible des associations d'utilisateurs. Leur travail pourrait contribuer à ce que l'appréciation des usagers devienne un des critères essentiels d'évaluation du fonctionnement des services publics » (p.3).

Dans la continuité de cette démarche, le gouvernement d'Edith Cresson a adopté en 1992 une « *Charte des services publics* » incitant au déploiement d'une politique globale et permanente d'évaluation et fondée sur la volonté de « *provoquer une attitude nouvelle des administrations vis-à-vis des usagers* ». Cette démarche insiste notamment sur la définition d'indicateurs de qualité et de satisfaction et la formulation d'engagements de service auprès des usagers. La Circulaire datée du 18 mars 1992²¹ du Ministère de la Fonction Publique portant sur la « *Charte des usagers* » précise par exemple que :

« Chaque service public doit s'efforcer de faire connaître clairement ses objectifs et de mettre au point des indicateurs de qualité et de satisfaction des besoins des usagers » (p.2).

Par conséquent, l'évaluation des services publics par la satisfaction des usagers apparaît régulièrement dans les discours politiques et managériaux témoignant d'un intérêt régulier pour le sujet. Waechter (2003) met en évidence que l'exigence de satisfaction des usagers acquiert depuis les années 1980, les traits d'un « *énoncé collectif* »²².

¹⁹ Circulaire Ministérielle du 23 février 1989 relative au « *Renouveau du service public* », Journal Officiel du 24 février 1989, p2526.

²⁰ Cette Circulaire s'articule autour de trois têtes de chapitre : un devoir d'évaluation des politiques publiques, une politique de développement des responsabilités (avec notamment une section consacrée à la mise en œuvre d'une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers) et une gestion plus dynamique des personnels. Suite à la publication de ce document, différents ministères ont créé des instances centrales d'évaluation.

²¹ Cette Circulaire Ministérielle relative à la création de la « *Charte des usagers* » met en avant les principes de transparence, de responsabilité, de simplicité et d'accessibilité des services publics.

²² Un énoncé collectif est « *une formule qui résume des aspirations communément partagées et qui oriente l'action des personnes tout en leur laissant le choix des significations précises qu'elles souhaitent lui donner* » (Waechter, 2003, p.1). Cet énoncé collectif se manifeste notamment par la multiplication d'articles consacrés à l'objectif de la satisfaction des usagers. A titre d'exemple, la revue « *Perspective gestions publiques* » éditée par l'Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique (Centre de formation du Ministère de

Les apports de cette évaluation sont cependant, loin d'être évidents dans la gestion des structures publiques, mettant en doute la faisabilité, l'utilité et la pertinence d'une telle méthode. Ces démarches d'incitation à l'évaluation acquièrent plutôt les traits de propositions « *sans lendemain* »²³. La décision du Rapport Attali visant à instaurer l'évaluation des agents publics par les usagers figure par exemple, parmi les quatre-vingt-six mesures n'ayant pas été mises en œuvre un an après la publication du Rapport²⁴. Cette évaluation se trouve ainsi dans la situation paradoxale d'être à la fois souhaitée et ignorée dans la mesure où aucune législation n'a institutionnalisé sous forme d'obligations légales une telle évaluation, révélant la difficulté de mise en œuvre de ces pratiques de contrôle.

La situation de monopole des administrations publiques questionne en effet, l'utilité de ces évaluations dans un contexte marqué par l'absence de concurrence et de liberté de l'utilisateur dans le choix du prestataire à solliciter²⁵. Les logiques d'action publique sont ainsi présentées comme opposées à l'esprit des démarches tendant à prendre en compte la satisfaction des usagers. D'après Chevallier (2005, p.115),

« peu sensibles et faiblement réceptifs aux aspirations du public, les services publics sont portés à imposer leurs vues à des usagers tenus de consommer docilement les prestations offertes ; la suprématie théorique de la demande tend à faire place à la dictature de l'offre. Cette inversion est la résultante logique tout à la fois de l'idéologie qui la légitime et du statut de monopole qui la rend possible. Conférant aux agents de l'Etat une légitimité de principe, elle les dote d'une clairvoyance particulière et d'une supériorité morale incontestable ; en dictant leurs lois aux usagers, les services publics ne feraient en fin de compte que veiller à l'intérêt général. Quant au monopole, il met les services public à l'abri de la sanction du

l'Economie, de l'Emploi, du Budget et de la Réforme de l'Etat) a publié un article intitulé « *L'utilisateur-citoyen ou le chaînon manquant* » (Juin 2004, n°11) faisant suite à la 3^{ème} édition des rencontres internationales de la gestion publique organisée les 13 et 14 mai 2004. De cette rencontre, il en est ressorti un fort intérêt des pays occidentaux pour le contrôle de la satisfaction des usagers, certains mettant en avant la nécessité d'un outil unique d'évaluation (ex. : Belgique, Canada) alors que d'autres soulignent l'importance de la multiplication des pratiques de concertation (ex. : Irlande). Une seconde table-ronde intitulée « *S'organiser en fonction de l'utilisateur* » a réuni des responsables des administrations danoise, suédoise, espagnole et britannique et a mis en évidence que les démarches d'écoute des usagers-citoyens constituent des « *points cruciaux de tout processus de modernisation* ».

²³ L'évaluation par la satisfaction des usagers apparaît dans certains secteurs spécifiques comme par exemple, dans les règles régissant la gestion des hôpitaux. L'Agence Nationale pour le Développement de l'Evaluation Médicale (créée en 1990) a initié avec plusieurs centaines d'établissements et de professionnels de santé des projets d'évaluation et d'amélioration de la qualité. Depuis les Ordonnances du 24 avril 1996 portant réforme de l'hospitalisation publique et privée, les établissements de santé ont l'obligation d'évaluer la satisfaction des patients. Selon l'article L 710-1.1 de l'Ordonnance du 24 avril 1996, « *tout établissement de santé doit procéder à une évaluation régulière de la satisfaction de ses patients* ». Pour s'y conformer, les établissements ont mis en place des baromètres de satisfaction sur la base d'enquêtes réalisées par sondage de manière anonyme. Ces obligations légales sont cependant rares dans les services publics.

²⁴ *Rapport Attali : un an après, un bilan en demi-teinte*, Les Echos, 23-24 janvier 2009, p.3.

²⁵ A titre d'exemple, Chauvière et Godbout (1992) estiment que les réformes visant à personnaliser et à territorialiser les rapports usager-citoyen ont ouvert une « *boîte de pandore* ».

marché : bénéficiant d'une clientèle soit totalement, soit partiellement captive, ils ne redoutent pas son évasion ».

Le sentiment de satisfaction des usagers apparaît également comme complexe à appréhender dans la mesure où l'utilisateur n'a pas le choix de refuser le produit offert. Pour Chevallier (2005), un service public n'est pas simplement un prestataire de service visant à répondre aux attentes individuelles de leurs usagers mais participe également à la cohésion sociale d'un territoire en influençant son environnement socio-économique²⁶. Dans cette conception, les services publics sont tenus de concilier l'objectif de satisfaction des besoins individuels de leurs usagers et celui du respect d'une finalité d'intérêt général :

« Avec la relation au public, on est au cœur de ce qui constitue la spécificité du service public : alors que les organisations privées sont « introverties », c'est-à-dire finalisées sur elles-mêmes, les organisations publiques sont « extraverties », c'est-à-dire mises au service d'intérêt qui les dépassent » (Chevallier, 2005, p.118).

Le régime du service public apparaît alors comme un moyen d'imposer par l'Etat certaines normes pour le profit collectif des usagers. La critique porte ainsi sur l'objectif même de satisfaire les usagers comme variable de performance. Lorino (1999) constate ainsi que les efforts de modernisation des services publics sont engagés selon une logique de l'offre définie de façon unilatérale par la puissance publique :

« Dans le cas du secteur public, la définition du besoin ne ressort pas seulement du marché mais reflète une volonté générale, interprétée et explicitée par la puissance publique. En France, c'est l'Etat qui définit traditionnellement les besoins et donc le contenu de la valeur. Il prévoit les évolutions de la demande et planifie l'adaptation correspondante de la production, pour laquelle il fournit des moyens financiers » (p.21).

Par conséquent, l'instauration de cette évaluation pose le problème de ses fonctions dans le management des services publics. Il convient ainsi de se demander à quoi sert l'évaluation des services publics par la satisfaction des usagers ?

1. L'intérêt de la recherche

L'objectif de cette recherche est de décrire et comprendre l'articulation des fonctions apprentissage et discipline de l'évaluation dans le contexte des collectivités territoriales. L'intérêt de cette recherche porte à la fois, sur le plan théorique pour les sciences de gestion et sur le plan managérial pour les responsables travaillant à la fois dans le secteur privé ou public.

²⁶ Ce point rejoint le constat de Bartoli (2005) pour qui l'intervention publique peut passer par de l'insatisfaction individuelle des usagers dans le cadre notamment des missions régaliennes de l'Etat (ex. : fiscalité, justice).

1 1. Les intérêts théoriques de la recherche

Cette recherche sur les fonctions de l'évaluation est susceptible d'intéresser des débats académiques comme par exemple celui des fonctions du contrôle, de l'évaluation non financière et de la place des usagers dans le management des services publics.

Cette étude sur l'évaluation des services publics par la satisfaction des usagers est susceptible de compléter les débats en sciences de gestion portant sur les fonctions du contrôle.

Le travail de Berland (1997) illustre la question des fonctions du contrôle en étudiant la mise en place d'outils de gestion budgétaire entre 1930 et 1960²⁸. Berland (1997) analyse quatre études de cas de relations entreprises-consultants relevant de deux entreprises industrielles (Saint Gobain et Pechiney) aux caractéristiques semblables [tableau].

Cabinets Entreprises	Date de la mission	Fonction attribuée au contrôle budgétaire	Description
Clark Pechiney	1929-1933	Réduction des coûts	Surveillance des coûts de main-d'œuvre et de matières
Héranger Saint-Gobain	1941-1945	Maîtrise des frais généraux	Calcul plus rapide des coûts complets et mise en évidence de la sous-activité
White Pechiney	1947-1952	Délégation et meilleure coordination	Décentralisation des responsabilités et contrôle par la direction
IOIC Saint-Gobain	1954-1962	Jugement de la performance grâce aux écarts	Ecarts permettant de juger « objectivement » les acteurs

Tableau 1. Les fonctions attribuées au contrôle budgétaire (Berland, 1997, p.7)

Berland (1997) montre dans cette recherche que ce sont quatre versions différentes du même outil qui apparaissent. Ces différences portent sur les acteurs qui s'en servent comme par exemple, le siège de l'entreprise à des fins de contrôle ou les opérationnels afin de mieux gérer leur propre activité. Ce travail révèle également les fonctions différenciées assignées au contrôle budgétaire servant tantôt à réduire les coûts, tantôt à coordonner les activités de l'entreprise. Berland (1997) constate que cette hétérogénéité est difficile à comprendre compte tenu de la relative stabilité des intervenants sur la période, des liens qui unissent les consultants et de la similitude des processus de production. Il explique ainsi que les consultants interviennent dans des contextes économiques différenciés devant composer avec la réalité que constitue l'entreprise²⁹. Il identifie alors une multitude de variables susceptibles

²⁸ Berland (1997) étudie les données portant sur l'intervention de quatre cabinets de consultant visant à améliorer les techniques de gestion à Saint Gobain (période 1941-1962) et Pechiney (période 1929-1952).

²⁹ A titre d'exemple, Clark doit faire face à un contexte de réorganisation entreprise par la direction générale de l'entreprise alors que Heranger est confronté à un contexte de luttes internes de pouvoir et est soumis à la croissance des trois années d'après-guerre contribuant à atrophier le contrôle budgétaire.

d'expliquer ces différences comme par exemple, l'étendue du champ de l'expérience menée, l'existence de promoteurs internes, les précédentes tentatives de réorganisation, l'attitude et les sentiments du personnel vis-à-vis des consultants et les rapports de force. D'après Berland (1997, p.17),

« la mise en place d'un nouvel outil ne se fait donc pas de façon monolithique et d'une seule manière en vue d'arriver à un but déterminé. Le résultat, largement indéterminé, dépend d'un ensemble de facteurs interagissant dans le cadre d'une configuration à chaque fois particulière. La stabilité de l'ensemble ainsi obtenue ne paraît à aucun moment affirmée, l'histoire du contrôle budgétaire dans ces deux entreprises est une éternelle suite de réinventions de la technique, d'une évolution constante entre chaque redécouverte ».

La thèse en sciences de gestion de Pezet (1998) étudie également les fonctions du contrôle au travers des outils de choix des investissements dans l'histoire d'une entreprise française (Pechiney)³⁰. Cette recherche montre que les outils de contrôle peuvent avoir de multiples fonctions pouvant se succéder dans l'histoire d'une même entreprise [tableau].

Fonctions	Caractéristiques des fonctions des outils
La fonction politique des instruments de gestion ou l'ingénierie de l'accord [période 1890-1950]	L'outil de choix d'investissement vise à faire l'accord entre des partenaires aux objectifs divergents et à gérer cet accord dans une coalition d'acteurs qui se transforme.
La fonction culturelle des instruments de gestion ou l'ingénierie de la connaissance [période 1950-1973]	La fonction culturelle se caractérise par des aspects essentiellement techniques sans participation déterminante à la décision. Cette période est marquée par l'internalisation des mythes rationnels.
La fonction rhétorique des instruments de gestion ou l'ingénierie de la communication [période 1973-1990]	Les critères de choix de l'investissement se mettent au service de la communication afin de convaincre du bien-fondé des investissements. L'outil vise à légitimer la politique du groupe et à convaincre des auditoires diversifiés (ex. : personnels).

Tableau 2. Les fonctions des outils de décisions d'investissement [adapté de Pezet (1998)]

Pezet (1998) souligne que ces fonctions peuvent être combinées sur une même période historique où chaque finalité domine dans une situation particulière, sans exclusion de coexistence entre elles. Cette recherche cite par exemple, la fonction politique restant active après 1945 alors que la coalition se délite. Selon Pezet (1998, p.445),

« la position dominante de l'une ou l'autre de ces fonctions semble liée aux changements dans la coalition. La fonction politique domine dans une coalition instable, sujette aux conflits et portée à la négociation. La fonction culturelle domine au contraire en situation de stabilité, une large partie de la coalition se retrouve autour de valeurs et d'objectifs communs. Enfin, la fonction rhétorique se développe dans une coalition éclatée où la négociation ne suffit pas à résoudre les conflits et où il faut légitimer son action par la communication ».

³⁰ Pezet (1998) réalise une étude des archives comptables et financières de l'entreprise Pechiney portant sur la période 1890-1990.

Enfin, Janicot (2007) étudie les fonctions des outils de contrôle dans les organisations au niveau des indicateurs de performances environnementales³¹. Cette recherche montre que le contrôle de gestion environnemental se développe sur le paradoxe de l'existence de deux logiques concurrentes et complémentaires en se situant autour d'un usage externe de communication environnementale visant à la construction d'une image institutionnelle satisfaisant en particulier les investisseurs (fonction de communication) et d'un usage interne de contrôle des performances à destination des associations, des collectivités locales et des riverains (fonction de contrôle). L'étude de Janicot (2007) révèle que chacun des groupes paraît mieux maîtriser l'une ou l'autre des deux logiques³² :

« La conception des représentations de la performance environnementale conduit à une recherche d'équilibre entre deux logiques complémentaires, communication externe et contrôle interne de performance, à partir d'[indicateurs de performances environnementales] à construire pour partie dans une optique de réduction de complexité, pour partie dans une optique locale de restitution de complexité. Le contrôle de gestion environnementale existe, jusqu'à présent, entre communication et contrôle de performance, sur des éléments où les entreprises ont dû faire des choix de représentation, subjectifs, sans modèle comptable et en l'absence de règles admises par l'ensemble de la communauté concernée par ce contrôle de gestion » (p.64).

Ces travaux portant sur les fonctions du contrôle dans les organisations mettent ainsi en évidence la multiplicité des finalités pour un même outil, la coexistence historique de ces fonctions et la nécessité de gestion des équilibres, autant d'aspects auxquels est susceptible de compléter la recherche sur les fonctions de l'évaluation.

Ce travail portant sur l'évaluation des services publics par la satisfaction des usagers donne également la possibilité d'illustrer le débat portant sur les apports des évaluations non financières³³ dans la gestion des organisations. Ce débat fut mis au goût du jour par Kaplan et Norton (1992) proposant de combiner les indicateurs financiers et non financiers dans le *Balanced Scorecard*³⁴. Pour Kaplan et Norton (1992), la performance d'une organisation ne

³¹ Janicot (2007) réalise une observation longitudinale réalisée sur les sites industriels de deux groupes chimiques A et B entre 1995 et 2002.

³² A titre d'exemple, le groupe B semble privilégier une orientation interne de ces indicateurs à l'usage de ses managers et de son personnel alors que le groupe A privilégie des indicateurs de performances environnementales formalisés de façon uniforme et marqués par une réduction de complexité dans une optique de communication externe.

³³ Les évaluations non financières sont le plus souvent appréhendées par opposition aux évaluations financières. Le caractère non financier relève de l'absence d'expression monétaire de l'évaluation comme par exemple, les indicateurs de rentabilité fondés sur le chiffre d'affaires. Appliqué aux services publics, ce débat prend son actualité par la mise en place de législations nationales type LOLF tendant au développement d'outils de contrôle non financier.

³⁴ Le *Balanced Scorecard* est un tableau de bord prospectif, équilibré et multidimensionnel intégrant des indicateurs portant sur les dimensions client, financier, processus interne et apprentissage organisationnel. Les

peut se définir uniquement autour de critères financiers. Ils expliquent que les indicateurs non financiers sont de meilleures mesures des revenus futurs en permettant de faire face aux limites de l'information comptable et financière. Cependant, cet intérêt pour l'évaluation non financière est loin d'être évidente dans la gestion des organisations.

Ittner et al. (1997) examinent par exemple, empiriquement la relation entre les évaluations financières et non financières en analysant les contrats de bonus des dirigeants d'entreprise³⁵.

Ces auteurs constatent l'absence de liens d'influence entre le pouvoir du directeur de l'entreprise et l'utilisation d'indicateurs non financiers dans les contrats. La recherche de Ittner et al. (1997) montre en revanche, que les choix stratégiques de l'entreprise influencent l'utilisation des indicateurs non financiers où les pratiques qualités et les stratégies d'innovation sont liées positivement avec le poids des mesures non financières :

“We find that the relative weight placed on non-financial measures is greater in firms following an innovation-oriented “prospecter” strategy than in firms following a cost leader or “defender” strategy. Firms that have adopted quality oriented strategies also place more weight on non-financial measures, as do utilities and telecommunications firms, many of which face regulatory and competitive pressures to improve non-financial dimensions such as safety and customer satisfaction” (p.231).

Le travail de Cauvin et Bescos (2005) étudie également les systèmes d'évaluation des performances utilisés par les entreprises françaises autour de la dichotomie des évaluations financières et non financières³⁶. Se basant sur la théorie de la contingence, cette recherche analyse l'influence de facteurs sur les choix des indicateurs.

Cette recherche montre une influence de la taille de l'entreprise (mesurée par le chiffre d'affaires et les effectifs) où plus une structure est grande, plus les indicateurs financiers sont utilisés. La taille apparaît ainsi dans cette recherche comme une variable explicative importante dans le choix des indicateurs de performance par les entreprises. Cauvin et Bescos (2005) expliquent que la relation entre la taille et l'évaluation des performances peut se justifier par l'importance des marchés financiers pour les grandes entreprises obligeant à utiliser beaucoup plus les indicateurs financiers que les Petites et Moyennes Entreprises. Par

indicateurs de satisfaction des clients figurent par exemple parmi l'axe client visant à comprendre comment les consommateurs appréhendent l'entreprise. La compréhension de la satisfaction des clients est présentée comme permettant d'aider les managers à l'amélioration de la prise de décision. Kaplan et Norton donne notamment l'exemple d'une Commune pour illustrer l'intérêt du *Balanced Scorecard*.

³⁵ Cette recherche examine les facteurs influençant le poids donné aux mesures financières et non financières dans les contrats de bonus annuels des membres du conseil d'administration auprès de 317 entreprises applicables pour les années 1993-1994. Ils comptabilisent l'apparition de mots-clés dans les contrats associés à chaque dimension financière et non financière.

³⁶ Cauvin et Bescos (2005) étudient 209 questionnaires soumis auprès de membres de l'Association Française des Directeurs Financiers et de Contrôle de Gestion (DFCG).

ailleurs, une corrélation significative est identifiée entre l'utilisation des mesures non financières et les stratégies basées sur l'efficacité. Les entreprises interrogées perçoivent également des liens significatifs de cause à effet entre les indicateurs financiers et non financiers. En revanche, la recherche ne montre aucune corrélation dans l'échantillon entre l'incertitude perçue de l'environnement et les mesures de performance.

Enfin, Poincelot et Wegmann (2005) travaillent sur les indicateurs non financiers dans la gouvernance des organisations. Ils proposent une analyse en se fondant sur l'approche des théories contractuelle et cognitive de la gouvernance³⁷ et identifient les caractéristiques du contrôle selon ces deux grilles d'analyse [tableau].

Axes d'analyse	Approches contractuelles	Approches cognitives
Problème nécessitant l'existence d'un contrôle	Opportunisme des acteurs	Incertitude sur les comportements des acteurs
Finalités du contrôle	Incitations au respect des contrats	Coordination et aide à la décision
Apparition du contrôle	Imposé	Émergent
Exercice du contrôle	Hierarchique	Autocontrôle et informel en partie
Rôle du contrôleur	Décliner la stratégie, assurer la cohérence interne, mesurer les performances et rétribuer	Gérer les comportements, favoriser la communication et l'apprentissage
Intervention du contrôle	<i>A posteriori</i>	<i>A priori</i>
Circulation de l'information	Verticale	Transversale

Tableau 3. Les modalités du contrôle (Poincelot et Wegmann, 2005, p.111/119)

La logique contractuelle apparaît dans le cadre de la gestion de la décentralisation en permettant par exemple, d'évaluer la performance des subordonnés, de relier les performances des salariés à des mécanismes incitatifs, d'assurer une bonne remontée des informations à la direction générale, de justifier une sanction ou de concentrer les efforts vers les priorités stratégiques définies. A l'inverse, la logique cognitive est présentée comme permettant de gérer les connaissances de l'organisation comme par exemple, d'apprécier les capacités d'innovation et les compétences des salariés, d'orienter le management vers la création de liens de confiance, d'améliorer le climat social ou de devancer les évolutions de l'environnement et les attentes des clients. Poincelot et Wegmann (2005) mettent en avant les

³⁷ D'après Charreaux (2002), est regroupé sous le vocable des théories contractuelles, la théorie de l'agence et la théorie des coûts de transaction et sous le terme des approches cognitives, les théories comportementale de la firme, évolutionniste et de l'apprentissage organisationnel. Ces approches cognitives ont comme point commun de s'articuler autour du concept de connaissance (appréhendé comme moins réducteur que celui d'information sur lequel se basent les analyses contractuelles). La gouvernance est étudiée dans cette recherche, comme « l'ensemble des mécanismes organisationnels qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit, qui gouvernent leur conduite et définissent leur espace discrétionnaire » (Charreaux, 1997, p.1).

indicateurs non financiers potentiellement spécifiques aux logiques contractuelles et cognitives de gouvernance³⁸.

En 2008, Poincelot et Wegmann utilisent l'analyse réalisée en 2005 pour étudier les mécanismes de choix des indicateurs non financiers³⁹. Cette recherche tente de comprendre les liens entre l'utilisation d'indicateurs non financiers et leurs fonctions autour des logiques contractuelle et cognitive [tableau].

Motifs	Caractéristiques des motifs cognitifs et contractuels étudiés
Cognitifs	Orienter notre management vers la création de solides liens de confiance (clients, fournisseurs...) ; Améliorer le climat social en améliorant entre autres la communication interne ; Faciliter la création d'un esprit d'équipe au sein des groupes de travail de mon unité ; Accroître le niveau d'implication des salariés en favorisant notamment les prises d'initiative individuelles et les démarches d'autocontrôle.
Contractuels	Améliorer la communication « externe » (actionnaires, clients, prospects...) ; Justifier une sanction ; Apprécier si nos actions managériales vont dans le sens souhaité par nos actionnaires et/ou nos clients ; Permettre une analyse pertinente de l'environnement concurrentiel).

Tableau 4. Les motifs contractuel et cognitif étudiés [adapté de Poincelot et Wegmann (2008)]

Par leurs études, Poincelot et Wegmann (2008) remarquent que l'usage des indicateurs non financiers s'inscrit dans une « *logique de pilotage* ». Ils identifient également la difficulté de discriminer les approches contractuelle et cognitive lors du choix des indicateurs non financiers :

« Nous avons ensuite testé l'existence de profils d'entreprises cohérents avec notre analyse théorique concernant l'utilisation des critères non financiers. Les résultats sont peu concluants. Mais, les réflexions menées en amont des tests montrent la difficulté de déterminer des profils différents selon les approches. Puisqu'en définitive, les logiques cognitive et contractuelle impliquent de fait une décentralisation des droits décisionnels mais supposent une divergence au niveau du comportement, un moyen de caractériser les profils d'entreprises selon ces logiques revient à s'interroger sur les contextes qui conduisent les individus à plus ou moins d'opportunisme » (p.81).

Les travaux portant sur les évaluations non financières mettent ainsi en évidence une contingence de choix des indicateurs, la difficulté d'articulation avec les évaluations financières et la dualité des visions théoriques, autant d'aspects pouvant être analysés par la recherche sur les fonctions de l'évaluation des services publics.

³⁸ A titre d'exemple, la fonction cognitive « *Apprécier les capacités d'innovation et les compétences des salariés* » est associée aux indicateurs évaluant l'efficacité à long terme des actions de formation (ex. : taux d'employabilité). A l'inverse, la fonction contractuelle « *Evaluer la performance* » est étudiée au travers de l'importance des salariés comme vecteur de performance.

³⁹ Cette recherche se base sur une étude par questionnaire auprès de 96 managers d'entreprises industrielles.

Enfin, ce travail portant sur les fonctions de l'évaluation des services publics par la satisfaction des usagers permet d'étudier la place des usagers dans le management des services publics. Ce débat est abordé par des travaux académiques relevant de disciplines telles que la sociologie, les sciences de gestion ou les sciences politiques.

Le travail de Warin (1999) illustre par exemple, la question des liens entre l'utilisateur et les politiques de modernisation des Ministères⁴⁰. L'objectif de cette recherche est d'analyser l'écart entre les attentes des usagers et les variables de performance développées par les Ministères (ex. : justice, affaires sociales).

Les entretiens réalisés auprès des correspondants ministériels révèlent un décalage entre les attentes des usagers et les variables de performance des Ministères. Dans le secteur des affaires sociales, ces deux variables apparaissent étrangères au langage de l'administration. La satisfaction des usagers ne sert ni à définir les objectifs de leurs actions et les normes qui doivent la guider, ni à déterminer les mesures qui peuvent la concrétiser. La perception des usagers apparaît ainsi plutôt de nature politique où les indicateurs de performance sont présentés comme impossibles à construire. Les améliorations que les Ministères s'efforcent d'apporter visent ainsi plutôt à accroître la sécurité du service rendu et à s'engager sur de meilleurs délais. En revanche, le sentiment que les services doivent être davantage performants est partagé. De même dans le secteur des administrations centrales (ex. : Ministères des Impôts ou de l'Intérieur), l'idée d'attentes de justice est encore plus difficile à percevoir pour les responsables dans la mesure où les usagers doivent être considérés de manière uniforme selon un rapport d'égalité. Selon Warin (1999, p.147),

« la performance publique n'est pas pour les usagers des services publics qu'une simple affaire d'efficacité managériale ou de qualité. Elle dépend aussi des réponses apportées à leurs attentes éparses en terme d'équité, de solidarité sociale, de précaution et de responsabilité ; le sentiment que nourrissent les usagers d'être traités justement ou injustement par les services publics en découle largement ».

Sabadie et al. (2006) étudient également la question de la place des usagers dans les services publics⁴¹. A partir d'une analyse du sentiment de justice, ce travail vise à mieux appréhender la gestion des réclamations et les éléments contributifs à la satisfaction des usagers-clients [tableau].

⁴⁰ Warin (1999) réalise une enquête par entretiens effectuée dans le cadre d'une recherche sur les politiques d'amélioration des services aux usagers effectués par la DGAFP.

⁴¹ Sabadie et al. (2006) utilisent une grille d'analyse portant sur le « *sentiment de justice* » dans le cadre des relations entre les professionnels de santé et les Caisses Primaires d'Assurance Maladie. Le terrain de l'étude a fait l'objet d'un contrat de recherche entre la Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Sociaux (Régime général de Sécurité sociale) et l'IAE de Lyon. L'étude est réalisée auprès de professionnels confrontés à un incident de service relevant de quatre Caisses Primaires d'Assurance Maladie (725 questionnaires exploités).

Eléments	Caractéristiques des éléments du sentiment de justice
Justice distributive	La dimension distributive concerne le jugement par le client de la réponse apportée par l'entreprise par rapport à ce que l'individu pense mériter. La démarche de réclamation vise à rétablir l'équilibre de l'échange entre le client déçu par l'incident de service et l'entreprise n'ayant pas fourni la prestation attendue et annoncée.
Justice interactionnelle	Cette dimension s'intéresse à la relation entre le client et le personnel en contact au travers d'éléments montrant un respect de la personne durant la procédure (politesse, empathie, bienveillance) ou liés à la décision ou au problème (explications). Il s'agit de considérer ce qui est dit au client durant le processus et comment ceci lui est formulé.
Justice procédurale	La dimension procédurale concerne les méthodes utilisées par le prestataire de services pour recevoir et traiter la réclamation.

Tableau 5. Les éléments du sentiment de justice [adapté de Sabadie et al. (2006)]

L'analyse des questionnaires montre que les attributs relevant de la justice distributive apparaissent comme « *Clés* » dans la mesure où le jugement du client repose sur une évaluation de l'équité perçue et sur sa perception par rapport au ratio contributions-avantages⁴². La réponse apportée par l'organisation influence donc fortement la satisfaction des professionnels, quelle que soit la performance associée à cette réponse⁴³. Les attributs relevant de la justice interactionnelle sont en revanche, appréhendés comme « *Basiques* ». Les professionnels ont un certain niveau d'attente concernant l'écoute, la courtoisie et l'implication du personnel en contact, mais ces éléments sont considérés comme faisant partie du service minimum attendu. Il s'agit donc de prérequis dont le prestataire ne peut se dispenser. Enfin, les éléments de justice procédurale ont quant à eux, un impact plus contrasté. Les éléments procéduraux tels que l'adaptation, la rapidité et la simplicité des procédures contribuent à expliquer la satisfaction lorsqu'ils sont évalués de façon positive. L'accessibilité du processus de réclamation et la prise en compte de l'opinion des professionnels de santé influencent le niveau de satisfaction uniquement lorsqu'ils sont évalués négativement⁴⁴. La recherche souligne également que l'origine de la responsabilité de l'incident (responsabilité unique de l'entreprise ou responsabilité partagée) influence l'impact des attributs sur la satisfaction. D'après Sabadie et al. (2006, p.56),

⁴² Les professionnels ont le sentiment d'être traité avec équité s'ils perçoivent que les avantages reçus sont proportionnels aux avantages et contributions des personnes ou des expériences avec lesquelles ils font leurs comparaisons.

⁴³ Dans ces résultats il apparaît que l'entreprise doit porter une attention toute particulière au type de réponse à donner (compensation et/ou réparation). La cohérence entre la nature du problème rencontré par le professionnel de santé et la réponse apportée par l'organisation contribue fortement au niveau de satisfaction.

⁴⁴ Pour Sabadie et al. (2006), les efforts des CPAM pour faciliter la réclamation et l'écoute du point de vue des réclamants sont des éléments fondamentaux pour lesquels l'organisation doit fournir un niveau de performance en adéquation avec les attentes des professionnels.

« dans un contexte où les professionnels acceptent pour tout ou partie la responsabilité du problème, l'accessibilité (élément de justice procédurale) et l'empathie du personnel (élément de justice interactionnelle) semblent contribuer de manière plus importante à la satisfaction. Ainsi, les efforts du prestataire doivent être portés de manière différenciée selon qu'il est considéré comme totalement responsable, ou non, de l'incident de service. En termes d'implications managériales, ce schéma d'analyse peut aider l'organisation à concentrer ses ressources sur les éléments les plus prioritaires ».

Enfin, Waechter-Larrondo et Barbier (2008) cherchent à saisir la question de la place de l'utilisateur dans les services publics au travers de l'analyse de la création de la norme qualité « *service à l'utilisateur* » publié en juin 2000 dans le secteur du service de l'eau et de l'assainissement⁴⁵. L'objectif de cette recherche est de comprendre la dynamique sociale visant à construire un dispositif de gestion de la relation usagers considéré comme légitime pour les acteurs.

L'élaboration de cette norme a fait l'objet d'une négociation mettant en relation des acteurs concernés par la norme aux intérêts et investissements variables [tableau].

Acteurs associés	Caractéristiques des positions des acteurs associés
Fédération des Collectivités Concédantes et Régies	Cette structure d'élus est présente aux étapes de validation tout en s'investissant ponctuellement dans l'écriture du projet sous forme de propositions adressées au groupe <i>ad hoc</i> .
Association des Maires de France (AMF)	Cette association relaye les réticences des élus locaux à l'égard de la norme. Après avoir participé aux réunions de démarrage, l'AMF s'est mise en retrait du travail de normalisation en invoquant son manque de disponibilité.
Les entreprises délégataires	Les groupes industriels ont milité en faveur de la mise en œuvre de la norme et sont investis dans l'élaboration de la norme par la participation aux groupes de pilotage.
Les associations de consommateur (UFC et Familles Rurales)	Les associations de consommateurs sont fortement impliquées. L'UFC a jugé que l'ampleur des litiges dans le domaine de l'eau et de l'assainissement justifie de participer à son élaboration en présidant le groupe de pilotage.
Les experts	Les organismes d'étude et de recherche intervenant à titre d'experts, sont investis ponctuellement dans la réflexion du groupe <i>ad hoc</i> .
Les administrations centrales	Les Ministères et les établissements et administrations publics sont présents aux étapes de validation du projet.

Tableau 6. Les positions des acteurs associés à l'élaboration de la norme qualité NF P15-900-1 [adapté de Waechter-Larrondo et Barbier (2008)]

⁴⁵ Waechter-Larrondo et Barbier (2008) ont suivi l'ensemble du processus d'élaboration de cette norme AFNOR depuis son lancement en 1997 jusqu'à sa publication en 2000 par la participation aux réunions du groupe de pilotage de la norme complétée par des entretiens réalisés avec les acteurs. Élaborée sous l'égide de l'Association Française de Normalisation (AFNOR), la norme NF P15-900-1 intitulée « *service à l'utilisateur* » propose des lignes directrices permettant aux collectivités locales et gestionnaires des services publics ou privés de s'engager dans une « *démarche d'amélioration continue de la qualité du service* ».

L'élaboration de la norme est marquée par des réticences et enthousiasmes d'acteurs associés posant le problème de la place de l'utilisateur dans la gestion publique. L'élaboration de la norme est en effet, marquée par les réticences des élus locaux qui y voient un court-circuitage de leur rôle de porte-parole des habitants en participant à une dépolitisation de l'action publique locale. La dimension relationnelle du contact avec les usagers est présentée comme une prérogative de l' élu que les entreprises ne doivent pas concurrencer. A l'inverse, la norme permet pour les entreprises-délégataires, d'afficher une continuité avec une politique d'entreprise soucieuse de satisfaction de ses clients⁴⁶. La norme constitue un moyen de conforter cette politique rencontrant des difficultés de mise en œuvre face à l' élu signataire du contrat de délégation apparaissant comme interlocuteur privilégié des usagers-citoyens. Au cours de l'élaboration de la norme, les entreprises ont ainsi milité pour l'identification des moyens à mettre en œuvre pour répondre aux attentes des usagers et la définition d'indicateurs de performance⁴⁷. Cependant, en souhaitant traduire les exigences des clients sous forme de moyens et d'indicateurs, les entreprises ont bousculé la relation tripartite élu-usager-gestionnaire. Certains élus locaux se sont révélés méfiants à l'égard de la figure de l'utilisateur-client promue par les entreprises touchant le « *métier d' élu* » dans sa dimension de relais des usagers-citoyens. L'AFNOR a alors évité le blocage en réajustant à la baisse les ambitions de la norme. La rubrique « *Moyens organisationnels* » fut finalement diminuée et les indicateurs de performance majoritairement rejetés en Annexe de la norme sous la forme d'une liste purement indicative. Selon Waechter-Larrondo et Barbier (2008, p.61),

« finalement, la refonte du projet a conduit les membres du groupe de travail *ad hoc* à s'approprier la figure de l' élu local que l'AMF avait su rappeler à leur bon souvenir, celle du « tiers médiateur ». Parallèlement, la figure du « client générique », construite initialement à travers une liste d'attentes, de moyens et d'indicateurs supposés valoir en tous lieux, se transformait en client-partenaire appelé à s'impliquer localement, auprès des élus et par l'intermédiaire de ses porte-parole, dans la spécification de la qualité de service. Sous cette forme, la norme permettait de maintenir l'interdépendance collectivité-usager-gestionnaire et de préserver la marge de manœuvre des élus locaux ».

⁴⁶ Waechter-Larrondo et Barbier (2008) font remonter l'origine de cette démarche au début des années 90 où les entreprises ont choisi d'étendre leurs politiques vers l'utilisateur dans un climat de polémique de hausses du prix de l'eau. Cette stratégie visait à sortir du débat sur le niveau des prix pour le déplacer vers le rapport entre prix et qualité des prestations. Il s'agissait de rétablir la comparabilité entre leurs performances et celles des régies publiques qui s'étaient distinguées par un prix de l'eau généralement plus bas que celui du privé.

⁴⁷ L'ajout de la rubrique « *Moyens organisationnels* » est un enjeu important pour les entreprises en leur permettant d'imposer comme référence les moyens déjà élaborés et mis en œuvre dans le cadre de leurs propres politiques dans une optique de valorisation des efforts consentis. La norme constitue alors un moyen de légitimité de ces acteurs en renforçant leurs positions concurrentielles vis-à-vis des régies publiques.

Ces travaux académiques se sont ainsi intéressés à l'évaluation des services publics par la satisfaction des usagers en réfléchissant aux conditions de faisabilité de cette évaluation, aux modalités de mise en œuvre de ces outils et aux multiples intérêts des acteurs autour de la figure de l'utilisateur-citoyen, autant d'aspects auxquels cette recherche sur les fonctions de l'évaluation est susceptible d'apporter des compléments théoriques.

1 2. Les intérêts managériaux de la recherche

Au-delà des potentiels intérêts théoriques, l'étude sur les fonctions de l'évaluation peut intéresser des débats managériaux d'acteurs travaillant dans le champ du management et du contrôle⁴⁸ comme par exemple, celui sur les apports de l'évaluation, les pratiques de contrôle et l'impact des contextes internes locaux.

Les travaux incitant à la prise en compte de cette évaluation soulignent par exemple, la nécessité de mieux comprendre les fonctions de l'évaluation des services publics par la satisfaction des usagers. Le travail de France Qualité Publique publié en 2004 intitulé « *La satisfaction des usagers/clients/citoyens du service public* » souligne la nécessité d'identification et de clarification des fonctions de l'évaluation en étant présentée comme la phase préalable à la mise en œuvre du contrôle :

« Avant toute mise en œuvre d'une démarche d'évaluation de la satisfaction, [il convient de] définir clairement les objectifs du service, ses contraintes et les ouvertures possible [et de] déterminer en considération de ces objectifs, les niveaux optimaux de pilotage de conduite de l'enquête et d'exploitation des résultats de l'évaluation de la satisfaction » (p.35).

Au-delà de l'identification du rôle considéré comme central de formalisation des finalités dans le processus du contrôle⁴⁹, ce travail souligne la multiplicité des objectifs assignés à l'évaluation [tableau].

⁴⁸ A titre d'exemple concernant l'intérêt des contrôleurs de gestion pour la question de l'évaluation de la satisfaction, le groupe de travail sur les services publics de l'association nationale des Directeurs Financiers et de Contrôle de Gestion (DFCG) dans son étude « *Indicateurs et services publics* » propose une méthodologie de construction des indicateurs en prenant le cas de l'indicateur de satisfaction de l'accueil décliné en sous-catégories (ex. : accessibilité). A ces critères correspondent un niveau de performance à atteindre ainsi qu'un seuil d'inacceptabilité. De même, la revue *Echanges* éditée par la DFCG constate le développement d'un mouvement de « *modernisation par l'utilisateur* » en soulignant le développement des démarches de contrôle qualité dans les services publics (Revue *Echanges*, juillet 2001 n°179).

⁴⁹ Dans son ouvrage intitulé « *L'évaluation de la satisfaction dans le secteur social et médico-social* », Faugeras (2007) met en avant la nécessité de se poser une question préalable avant toute démarche d'élaboration de l'évaluation, à savoir « *pourquoi écouter la voix des usagers ?* » (p.96). Pour Faugeras (2007), cette évaluation apparaît nécessaire pour quatre raisons : un principe éthique, une incitation légale, un facteur déterminant de la qualité et un levier du processus d'amélioration continue.

Objectifs	Caractéristiques des objectifs de l'évaluation de la satisfaction des usagers
Pour l'intérêt général	Rendre plus légitime et plus efficace le service public en faisant reconnaître sa qualité par l'utilisateur (ex. : le civisme fiscal) ; Mieux centrer l'action sur les publics et les préoccupations prioritaires ; Rendre des comptes pour contribuer à justifier missions et financements publics.
Pour l'utilisateur	S'assurer que son point de vue est pris en considération et, s'il n'est pas jugé pertinent qu'on lui explique pourquoi ; Identifier en se plaçant de son point de vue, les forces et faiblesses du service rendu ; Suivre et anticiper l'évolution de ses besoins et de ses attentes ; Etre valorisé, voir son opinion prise au sérieux ; Confronter et relativiser ses opinions avec une évaluation chiffrée ; Comparer avec d'autres organisations placées dans des conditions proches.
Pour le service	Valoriser l'organisation public, ses agents et plus globalement le service public ; Développer l'ouverture du service public sur ce qui est important pour l'utilisateur ; Centrer les préoccupations des agents plus sur le service à rendre que sur les logiques internes aux administrations ; Avoir des indicateurs de pilotage du service utile au contrôle de gestion ; Déclencher une dynamique en mettant en évidence les progrès à faire.

Tableau 7. Les objectifs de l'évaluation de la satisfaction (France Qualité Publique, 2004, p.35)

Cette présentation des apports de l'évaluation pose cependant, la question de l'articulation de ces fonctions. Par exemple, ces fonctions peuvent-elles s'articuler ? Si oui, comment les articuler en vue d'un contrôle efficace ? Y a-t-il des pratiques d'évaluation susceptibles de répondre mieux à telle ou telle finalité ? Comment faciliter ces apports ? Autant de questions que l'étude sur l'évaluation des services publics par la satisfaction des usagers est susceptible d'illustrer.

L'analyse des fonctions de l'évaluation est également l'occasion de s'intéresser aux pratiques de contrôle et à leurs méthodologies de construction. Les travaux managériaux soulignent régulièrement la multiplicité des outils et la nécessité de mettre en œuvre un contrôle global par l'évaluation. Le Rapport du CECR intitulé « *Les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers* »⁵⁰ publié en 2001 identifie par exemple, les outils d'évaluation relevant des enquêtes d'opinion et d'image, des enquêtes portant sur le couple clients-produits et des panels d'utilisateurs :

« Les outils de recueil des attentes et de la satisfaction des usagers présentent une grande diversité, selon qu'ils portent sur les citoyens ou sur des usagers mieux ciblés, qu'ils reposent sur des questions ouvertes ou fermées, qu'ils mobilisent une société de service ou une équipe interne ... Il faut également mentionner des outils moins élaborés tels que les boîtes à idées, les registres de doléance, les lettres de récrimination, qui témoignent plus, il est vrai, de motifs d'insatisfaction des usagers » (p.21).

⁵⁰ Rapport du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (2001), *Les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers*, Cour des comptes sous la direction de Lorit Jean-François, Barichard Serge, Brunetiere Xavier, Pave Francis, Thierree Jean, adopté en séance le 18 décembre 2001.

Ce Rapport souligne que l'accent sur la satisfaction des usagers suppose que l'administration progresse dans la connaissance des méthodologies de l'évaluation et la compréhension de la demande des usagers à l'égard du service public afin d'être conscient de leur niveau d'utilisation et de leurs avantages et inconvénients respectifs. Ce document formule ainsi des recommandations pour améliorer l'utilisation des pratiques d'évaluation de la satisfaction des usagers [encadré].

« Combiner les différentes techniques d'évaluation, associer les usagers en amont pour identifier leurs attentes et procéder à une segmentation des publics concernés » [proposition n°7].

« Associer les agents à toute démarche d'évaluation impliquant directement le management de l'organisation ainsi que l'adaptation des services et des produits » [proposition n°8].

« Faire de l'évaluation de la satisfaction des usagers, et notamment de l'exploitation de ses résultats, un thème obligé de la formation initiale et continue des agents publics » [proposition n°10].

« Dans le cadre de la communication interne et externe des services publics, faire une place systématique aux expériences d'évaluation de la satisfaction des usagers, et publier les comptes rendus des résultats des enquêtes menées » [proposition n°11].

Encadré 2. Les préconisations portant sur l'évaluation [extrait du Rapport CECR (2001)]

Cependant, cette présentation des outils d'évaluation et de leurs modalités de construction appelle des interrogations. Par exemple, quelle est la capacité de contrôle de ces outils ? Comment articuler ces outils ? Certaines pratiques sont-elles jugées comme plus efficaces ? Comment assurer la construction des outils ? Comment intégrer l'avis des usagers et quelles limites à donner à cette opinion ?

Enfin, cette recherche est l'occasion d'analyser l'impact des contextes internes locaux sur le contrôle. Le travail de France Qualité Publique (2006) intitulé « *Evaluer la qualité et la performance publique* » souligne l'existence de représentations portant sur l'évaluation marquées par des réticences à intégrer l'objectif de satisfaction des usagers comme principe de gestion des administrations publiques⁵¹. Pour France Qualité Publique (2006), la mise en œuvre de l'évaluation doit comprendre et lever ces difficultés plutôt que les ignorer :

« Les décideurs comme les agents craignent l'évaluation et se réfugient parfois derrière la légitimité de l'élection ou bien leur mission de préservation de l'intérêt général pour la minimiser voire carrément la rejeter » (p.67).

⁵¹ A titre d'exemple, cet ouvrage donne la parole à une section syndicale des personnels de Sécurité Sociale constatant que « si l'écoute des usagers est inscrite dans toutes les stratégies des organisations de Sécurité Sociale avec en particulier le développement d'enquêtes de satisfaction, les organisations syndicales ont le sentiment de ne pas être entendues. [...] Si les enquêtes de satisfaction ont leur utilité, elles ont aussi des limites évidentes liées à l'extraordinaire diversité de la subjectivité des perceptions telles que les expriment les personnes interrogées et donc la grande diversité à mesurer précisément ce qui motive le sentiment de satisfaction » [Fédération CGT des personnels des organismes sociaux].

Le travail de France Qualité Publique (2006) recense et décrit les réticences habituellement rencontrées à l'égard de l'évaluation [tableau].

Réticences	Caractéristiques des réticences portant sur l'évaluation
Evaluer, c'est rechercher le coupable	Les agents ont souvent le sentiment de subir l'évaluation et craignent que celle-ci ne se transforme en recherche de coupables.
Chacun fait du mieux qu'il peut et manque de moyens pour faire plus	Les acteurs ont tendance à remettre en cause le système et les moyens de travail en évitant de se questionner.
Le domaine public est trop complexe	L'évaluation est difficile, réductrice et ses résultats approximatifs. Il apparaît dans ces conditions, difficile de savoir si une prestation doit être poursuivie.
L'évaluation ne concerne pas la hiérarchie	Les évaluations mettent la plupart du temps en cause le travail des agents ou leur résistance au changement et rarement les responsables hiérarchiques.
Pas besoin d'impliquer des usagers	Les intérêts sont fréquemment contradictoires dans le domaine public. Les agents sont tous à un moment ou à un autre usager et savent ce qu'il faut faire pour améliorer la prestation.
La seule évaluation valable est celle de l'élection	Dans le domaine public, l'élection légitime la décision et permet de connaître le choix des électeurs.
Les résultats de l'évaluation sont orientés	Toute personne qui prend une décision ou bien mène une action préfère que les résultats le confortent et le valorisent.
L'évaluation recherche avant tout la baisse des coûts	Les objectifs de l'évaluation sont fixés par le commanditaire à l'évaluateur dans une optique de diminution des coûts au détriment de la qualité du service public.

Tableau 8. Les réticences portant sur l'évaluation [adapté de France Qualité Publique (2006)]

Ces logiques d'acteurs portant sur l'évaluation sont également apparues lors de la publication du Rapport Attali en janvier 2008 proposant d'évaluer les agents publics par les usagers. A partir d'une analyse des réactions institutionnelles et citoyennes à cette proposition⁵², le travail identifie une liste de réticences synthétiques relatives à l'évaluation [tableau].

⁵² Ce travail recense les réactions des partis politiques, des syndicats et des citoyens par l'intermédiaire de douze blogs ayant abordé la proposition du Rapport Attali. Les réactions étudiées sont émises entre janvier et mars 2008. Il convient de souligner que ces réactions sont formulées suite à la mise en place en janvier 2008 du site Internet *Notetobe.com* permettant aux élèves de noter leurs professeurs. Le lancement de ce site Internet a généré des commentaires officiels d'élus, de représentants syndicaux mais également de professionnels ou de citoyens dont les propos portent sur l'opportunité d'une telle évaluation. Ce site fut clôturé en mars 2008 suite à la décision du Tribunal de Grande Instance de Paris (Ordonnance de référé rendue le 03 mars 2008).

Réticences	Caractéristiques des réticences à la proposition de l'évaluation par les usagers
L'inutilité de l'évaluation	Cette évaluation apparaît peu utile du fait de l'existence de modalités d'évaluation hiérarchiques (ex. : Rectorat). Cette évaluation viendrait alors « <i>en doublon</i> » avec les systèmes de notation existant.
La subjectivité de l'usager dans l'évaluation	Un usager n'a pas la capacité de juger un agent public (ex. : un élève vis-à-vis d'un enseignant) dans la mesure où il faut des critères précis pour évaluer les compétences et la technicité des métiers de la fonction publique.
La manipulation de l'évaluation	Pour s'assurer d'une bonne évaluation, l'agent public risque d'être moins exigeant avec l'usager du service (ex. : cas d'un enseignant faisant moins travailler l'élève pour avoir une note satisfaisante).
L'incohérence de l'évaluation	Le service public est présenté comme devant assurer une mission ne pouvant satisfaire les intérêts particuliers des usagers (ex. : cas d'un agent de police chargé d'une activité de maintien du respect du Code de la route tout en étant évalué par celui qui reçoit la contravention).

Tableau 9. Les réticences à la proposition de l'évaluation par les usagers [synthèse]

Cette présentation amène ainsi à se poser la question de l'intégration de ces logiques d'acteurs dans le processus de contrôle. Par exemple, quels impacts ces réticences ont-elles sur le contrôle ? Ces réticences sont-elles homogènes pour toutes les démarches d'évaluation ou tous les acteurs ? Quelles sont les pratiques mises en œuvre pour dépasser ces logiques d'acteurs ?

Ces travaux incitant à la prise en compte de l'évaluation montrent une préoccupation des responsables territoriaux confrontés au besoin de contrôler la satisfaction des usagers des services rendus. Ils soulignent la nécessité d'analyser le contexte interne de l'organisation et la manière dont l'outil est mis en place et perçu par les acteurs.

Par conséquent, la présence de débats scientifiques interroge la question des fonctions de l'évaluation des services publics par la satisfaction des usagers. L'objectif du travail n'est pas d'étudier les facteurs explicatifs de la satisfaction des usagers mais de travailler sur l'impact des contextes de l'organisation sur la mise en place de l'évaluation. Peu de travaux scientifiques ont abordé la question des fonctions de l'évaluation en tant qu'outil de contrôle, laissant dans l'ombre le rôle des acteurs et du contexte de l'organisation sur l'évaluation. Si ces fonctions ont été abordées, elles l'ont été que de manière implicite pour développer de nouveaux outils de contrôle.

2. La problématique de la recherche

Les chercheurs en sciences de gestion apportent des réponses multiples à la question des fonctions du contrôle. Ces questions peuvent être synthétisées autour de la logique des vertus habilitantes et contraignantes.

2 1. Les vertus habilitantes et contraignantes des outils de contrôle

Les auteurs en sciences de gestion placent la définition des fonctions comme élément central et préalable à toute démarche de contrôle⁵³. Bouquin souligne dès 1986, la nécessité de clarifier la notion ambiguë de contrôle signifiant « *à la fois vérifier et maîtriser* » (Bouquin, 1986, p.17).

Dans le dictionnaire *Le Grand Robert de la langue française*, Rey (2001) définit par exemple, le contrôle comme un « *registre tenu en double* » (p.552). Le terme contrôle apparaît dans la langue française dès le XIV^e siècle en résultant de l'association des termes de *contre* et de *role*⁵⁴ :

« D'après la fonction de vérification du registre, le mot a pris par métonymie son sens moderne de « vérification » (d'actes, de droits, de documents) [1419]. Par extension, il s'est répandu dans l'usage général avec le sens figuré de « surveillance » (vers 1580). [...] Sous l'influence de l'anglais *control*, il est employé à propos de la vérification du bon fonctionnement d'un appareil. Cette influence est responsable du second sens de contrôle, apparu au XX^e s, « maîtrise de soi-même » (de l'anglais *self control*) et « maîtrise de quelque chose » » (Rey, 1998, p.409).

Dans le domaine des sciences de gestion, le contrôle apparaît comme un moyen habilitant des actions des acteurs, c'est-à-dire d'accumulation de connaissances en vue d'une aide au diagnostic et d'une prise de décision pour les managers. Bouquin (2001) explicite cette fonction autour de la modélisation du couple ressources-finalités et de l'interconnexion entre la stratégie et le quotidien :

« Le contrôle de gestion est formé des processus et système qui permettent aux dirigeants d'avoir l'assurance que les choix stratégiques et les actions courantes seront, sont et ont été cohérents notamment grâce au contrôle d'exécution » (p.67).

Cette conception présente le contrôle de gestion autour d'une finalité neutre ne conférant aucun pouvoir au contrôleur dans la maîtrise de l'organisation. Cette conception se retrouve dans l'ouvrage d'Anthony publié en 1965 :

⁵³ A titre d'exemple, Bouquin (2001) précise qu'avant toute démarche de contrôle, il convient de définir la finalité de l'évaluation.

⁵⁴ D'après Rey (1998), le verbe « *contrôler* » prend le sens premier de « *vérifier des comptes au moyen d'un second registre* ». Ce sens a disparu sous l'influence de l'anglais au profit du sens aujourd'hui courant de « *soumettre à une vérification* ».

« Le contrôle de gestion est le processus par lequel les responsables s'assurent que les ressources sont obtenues et utilisées avec efficacité et efficience dans l'accomplissement des objectifs de l'organisation » (p.17).

Les travaux de recherche portant sur le rôle du contrôle de gestion mettent en évidence ces vertus habilitantes.

Le travail de Bollecker (2002) étudie par exemple, les modalités de déroulement des réunions de suivi des contrôleurs de gestion dans la dynamique d'apprentissage des managers⁵⁵. Bollecker (2002) identifie trois courants de travaux portant sur le contrôle de gestion [tableau].

Courants du contrôle	Caractéristiques des courants des travaux portant sur le contrôle
Le courant de la centralisation (ou la fonction d'extériorisation)	Les contrôleurs de gestion ont un rôle dans le processus de conversion des connaissances lors du suivi des réalisations. Ce rôle apparaît orienté vers l'extériorisation et la combinaison des connaissances.
Le courant de la décentralisation (ou la fonction d'intériorisation)	Le contrôle est au cœur de l'aide au conseil dans le cadre de la décentralisation du contrôle.
Le courant de la coordination (ou la fonction de socialisation de la connaissance)	Les contrôleurs de gestion sont des personnes en prise directe avec les cadres renforçant la volonté de personnalisation. Cet apport est facilité par des activités de traduction consistant à rendre compréhensible la vision des autres et leur problématique.

Tableau 10. Les courants des travaux portant sur le contrôle [adapté de Bollecker (2002)]

Bollecker (2002) met en avant la fonction du contrôleur de gestion dans la conversion des connaissances de l'organisation. Celui-ci apparaît comme un acteur important au travers de la mesure des résultats (transfert de connaissances tacites en explicites) et de l'analyse des résultats et de l'élaboration des tableaux de bord (transfert de connaissances explicites en tacites). Les contrôleurs de gestion permettent d'extérioriser et de combiner les données par des activités de traduction du contrôleur qui aident les managers lors des réunions à se comprendre en permettant de déboucher sur des actions de correction. Bollecker (2002) met également en évidence le rôle du contrôleur dans l'animation du processus de partage de l'information en permettant de transmettre des savoirs implicites existants dans l'organisation. Le renforcement des interactions entre contrôleur de gestion et opérationnels apparaît comme faisant progresser l'apprentissage de l'organisation. Les contrôleurs de gestion doivent donc inciter lors des réunions de suivi, à la socialisation de la connaissance entre les décideurs. D'après Bollecker (2002, p.124),

⁵⁵ Bollecker (2002) met en place une étude fondée sur 36 entretiens et 83 questionnaires auprès de contrôleurs de gestion ou de personnes exerçant ce type de fonctions concernant la mise en œuvre des réunions de suivi du contrôle. Il utilise pour cela, la théorie de l'apprentissage organisationnel d'Argyris et Schön (1978).

« lorsque les réunions de suivi sont orientées vers le progrès, [...] les responsables opérationnels mettent plus souvent en œuvre les actions de correction décidées lors des réunions de suivi, que lorsque les réunions sont consacrées principalement à l'évocation du passé ».

La recherche de Batac et Carassus (2008) portant sur les interactions entre contrôle et apprentissage dans une municipalité permet également d'illustrer les vertus habilitantes du contrôle⁵⁶. Cette recherche identifie les systèmes de contrôle stimulant l'apprentissage organisationnel comme par exemple, les contrôles comptable et budgétaire susceptibles d'engendrer des échanges d'informations entre responsables de services administratifs et politiques. Les élus et les fonctionnaires interagissent au travers de dialogues et d'échanges où les dimensions managériales et politiques apparaissent interconnectées au processus d'apprentissage. A l'inverse, d'autres contrôles sont perçus comme sans effets sur l'apprentissage (ex. : contrôles de la Cour Régional des Comptes). Certaines modalités de contrôle peuvent également bloquer l'apprentissage organisationnel en annihilant les initiatives⁵⁷. Pour Batac et Carassus (2008), ce n'est pas le type de contrôle qui est discriminant en termes d'apprentissage mais son utilisation dans l'organisation :

« Il apparaît que les contrôles culturel et bureaucratique, comme la littérature le prévoit, ont plutôt tendance à bloquer l'apprentissage organisationnel, nécessitant en réponse la mise en œuvre de formes transversales de management. Aussi, il apparaît que, pour les systèmes de contrôle censés stimuler l'apprentissage organisationnel, les décisions prises sont plus ou moins influencées par les informations produites et une rationalité strictement managériale, en fonction du lieu d'apprentissage, administratif ou politique, de l'objet et de l'activité publique » (p.109).

Au-delà de ces vertus habilitantes, les outils de contrôle apparaissent également comme un moyen contraignant d'influence et d'orientation des comportements des acteurs d'une organisation. L'objectif du contrôle est alors de faire converger les buts, de mettre en cohérence les actions et de motiver les acteurs à aller dans le sens fixé par les objectifs et la mesure des résultats⁵⁸. Cette orientation des actions apparaît en lien avec la coordination des services décentralisés en s'assurant de la performance de chacun et en permettant de concentrer les efforts vers les priorités définies. Selon Bouquin 1994. (p.20),

⁵⁶ La collecte des données est effectuée sur la base de visites de services et d'une série d'entretiens auprès d'une dizaine de personnes aux profils différents en termes de statut, de direction ou d'ancienneté. Batac et Carassus (2008) tentent alors d'identifier les systèmes de contrôle bloquant la diffusion et la mobilisation des connaissances et ceux stimulant l'apprentissage organisationnel.

⁵⁷ Dans le cas observé, ce sont certaines formes de culture qui apparaissent comme bloquant.

⁵⁸ Cette conception rejoint celle présentée par Burlaud et Simon (1997) mettant en avant le rôle du contrôle autour de la recherche de régulation unifiant les préoccupations et les comportements et de « *mise sous tension* ».

« [Le contrôle est] le fait pour des dirigeants d'avoir la maîtrise de l'organisation qu'ils gèrent, notamment par l'orientation des actions de ceux auxquels ils délèguent une autonomie et le soin de diriger le personnel : les managers ».

Cette conception abandonne l'idée d'une neutralité des effets du contrôle⁵⁹ et se réfère historiquement à la définition de Hofstede (1977) :

« Le contrôle au sein d'un système organisationnel est le processus par lequel un élément (une personne, un groupe, une machine, une institution, une norme) affecte intentionnellement les actions d'un autre élément » (p.16).

Les travaux académiques portant sur le rôle du contrôle de gestion mettent en avant ces vertus contraignantes.

Chiapello (1996) réalise par exemple, une typologie des travaux de recherche portant sur les modes de contrôle dans les organisations⁶⁰. Cette recherche réalise un travail synthétique en définissant le contrôle de la manière suivante :

« Le contrôle est toute influence créatrice d'ordre, c'est-à-dire d'une certaine régularité. On est dans une situation de contrôle selon cette définition, lorsque le comportement d'une personne est influencé par quelque chose ou quelqu'un » (p.52)

Cette recherche identifie les facteurs de contingence pouvant éclairer la présence d'un mode de contrôle plutôt qu'un autre pour une activité donnée⁶¹. Pour Chiapello (1996), l'influence des comportements provient d'une multitude de sources de contraintes qui interagissent entre elles. La résultante de ces multiples influences aboutit à certains types de comportements, lesquels débouchent pour l'organisation sur certains types de résultats ou *d'outputs*. Dans cette recherche, le contrôle vise à réduire les degrés de liberté laissés aux individus dans les organisations. Un mode de contrôle est alors toute configuration cohérente intégrant les éléments suivants [figure].

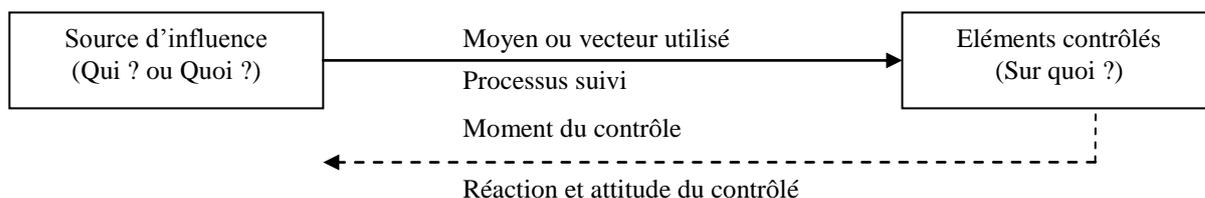


Figure 1. Les éléments des modes de contrôle (Chiapello, 1996, p53)

⁵⁹ A ce propos, il convient d'ailleurs de souligner qu'en 1988, Anthony revient sur sa définition de 1965 et propose une approche dans laquelle il intègre cette notion d'influence des acteurs. Pour Anthony (1988, p.7), « *le contrôle de gestion est un processus par lequel les dirigeants influencent les membres de l'organisation pour mettre en œuvre les stratégies de manière efficace et efficiente* » (version traduite de 1993).

⁶⁰ Chiapello (1996) étudie les publications portant sur le concept de contrôle dans les revues spécialisées en sciences de gestion publiées sur la période 1960-1990.

⁶¹ Pour Chiapello (1996), ces travaux scientifiques peuvent être regroupés en fonction du type de facteurs de contingence privilégiés comme les caractéristiques du travail effectué ou la technologie employée, les caractéristiques des *outputs* (objectifs ou résultats) ou les caractéristiques de l'échange et de l'environnement.

D'après Chiapello (1996), la plupart des auteurs ayant proposé des typologies privilégie l'un ou l'autre de ces six éléments. L'originalité de cette conception est d'intégrer les facteurs d'influence qui ne sont pas tous maîtrisables par les managers (éléments non intentionnels). Cette conception des modes de contrôle intègre par exemple, la culture d'entreprise ou la conscience professionnelle des personnes. D'après Chiapello (1996, p.53),

« quand on cherche à influencer le comportement de quelqu'un, il est présupposé que l'on sait dans quel sens l'influence doit s'exercer. Mais cela ne vaut que si le contrôle est vu comme quelque chose d'intentionnel. Si l'ensemble des éléments organisationnels qui contraignent l'individu, sont voulus et mis au point spécifiquement dans ce but, il est alors juste de faire appel à l'idée d'une norme préexistante. Mais si tel n'est pas le cas, l'idée même de norme préexistante conduit à restreindre le contrôle aux processus délibérément mis en place à des fins de contrôle ».

La recherche de Eggrickx (1999) portant sur les Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI) s'appuie également sur une conception du contrôle orientée vers les vertus contraignantes⁶². L'analyse du contrôle porte sur l'identification des espaces contrôlés relevant à la fois d'aspects formels et informels. Eggrickx (1999) identifie au préalable les difficultés du contrôle dans ce contexte apparaissant comme des entités incontrôlables aux finalités floues et aux champs d'activités mal délimités. Cette recherche analyse les CCI autour de la relation élu-cadre, de la situation des élus et de la direction [tableau].

⁶² La recherche réalise une étude de deux Chambres de Commerce et d'Industrie évoluant dans un contexte légal et économique identique, l'une connaissant des dysfonctionnements, l'autre perçue comme fonctionnant de façon correcte. L'analyse étudie les modalités d'autocontrôle en réalisant 36 entretiens de type non directif auprès des cadres de direction et des élus présidents de commission. Elle interroge également les responsables dans les différentes tutelles et deux anciens présidents de CCI par des entretiens non directifs (10 entretiens).

Axes	Caractéristiques des éléments de contexte des CCI
Relation élu-cadre	CCI n°1 : Forte disjonction entre les élus et les cadres ; échanges faibles et stratégies d'évitement.
	CCI n°2 : Echanges importants au sein des binômes élus/cadres et fort degré d'interaction avec des cadres pourvoyeurs d'idées filtrées par l'élu et cadres exploitant les compétences de l'élu ; fonctionnement par délégation de coresponsabilité élu et cadre en termes de budgets et d'objectifs et charte définissant les rôles et responsabilités des élus et permanents.
Situation des élus	CCI n°1 : Désengagement des élus initiés au fonctionnement des commissions ; disparition brutale des savoirs tacites et des routines acquises avec des commissions fonctionnant peu et un sentiment d'inutilité des élus.
	CCI n°2 : Pression du temps et incitation à réaliser des « choses qui se voient ».
Situation de la Direction	CCI n°1 : Direction isolée de la base ; bureau ressenti comme fictif et absence d'ordre du jour ; non-transmission des comptes rendus ; élus agissant en « électron libre » ; cadres se ménageant des zones d'autonomie ; désordres budgétaires et absence de discussions sur les priorités.
	CCI n°2 : Instauration de centres de responsabilité se traduisant par l'engagement de l'élu sur des objectifs et des budgets ; réunion de cadres à date fixe et normes de comportement posées de façon formelle ; bureau se réunissant régulièrement ; absences rares et ordre du jour conçu pour traiter les questions essentielles et bureau perçu comme lieu de discussion.

Tableau 11. Les éléments de contexte des CCI [adapté de Eggrickx (1999)]

Dans cette présentation des contextes, ces deux structures de contrôle souffrent de limites propres à chacune, à savoir d'un côté, une rigidité du contrôle (CCI n°2) et d'un autre côté, une absence apparente d'autocontrôle (CCI n°1). Malgré ces difficultés différenciées, cette recherche montre que selon les contextes, il existe un système qui équilibre les problèmes évitant ainsi aux CCI de tomber dans le chaos⁶³. Alors que toutes les conditions semblent réunies, il subsiste en effet, un système d'équilibration interne (ex. : cloisonnements accrus) et externe (ex. : système de tutelles), révélant un « *continuum d'autocontrôle* ». D'après Eggrickx (1999, p.166),

« en interne, certains cadres essaient de pratiquer une forme de résistance intelligente : ralentir la mise en œuvre ou assurer la réversibilité d'une décision jugée inacceptable, accentuer le cloisonnement (élu/cadre et entre services) pour protéger le service des désordres inhérents à l'organisation. La stratégie d'évitement décrite dans les binômes élu/cadre permet donc à l'organisation de fonctionner au quotidien. Certes, c'est propice à l'émergence de projets à long terme jugés inacceptables par la société, mais l'absence de consensus au sein de l'équipe d'élus

⁶³ A titre d'exemple, la CCI n°2 est marquée par une structure formelle ne favorisant ni la cohésion dans le temps et l'espace, ni l'adaptabilité. Pourtant certaines configurations locales ou concessions y dérogent, marquant une régulation informelle autour de la relation président-directeur. Cette CCI réussit alors à maintenir la cohésion tout en développant la créativité à travers une structure informelle propice à de véritables échanges entre élus et cadres de direction. Les échanges interpersonnels favorisent par exemple, l'implication des élus et de ce fait, l'exercice d'un autocontrôle entre élus d'une part et entre élus et cadres d'autre part. De même, la CCI n°1 apparaît comme une structure dysfonctionnelle mais néanmoins régulée par l'existence d'un système d'équilibre. Les acteurs adoptent des comportements visant à préserver la solidité de réorganisation de la CCI et son identité.

compromet fortement la mise en œuvre des projets et le soutien des collectivités locales. Enfin, il apparaît que les acteurs intègrent des limites émanant de l'environnement externe ; ils sont conscients que certaines actions ne peuvent être engagées sans provoquer une intervention externe (tutelle générale ou tutelle de proximité, Cour des comptes), et que dans tous les cas, une organisation relevant de la puissance publique ne peut disparaître, ce qui semble circonscrire l'ampleur des dysfonctionnements ».

Par conséquent, le contrôle de gestion apparaît à partir de ces travaux, tantôt comme un outil d'accumulation des connaissances en vue de la prise de décision (vertu habilitante), tantôt comme un moyen d'influence des comportements d'acteurs (vertu contraignante).

2.2. L'articulation des vertus habilitantes et contraignantes des outils de contrôle

Ces vertus habilitantes et contraignantes des outils de contrôle apparaissent régulièrement associées dans les débats des chercheurs en sciences de gestion. Ces travaux montrent en effet, que le contrôle est un système d'influence des comportements d'acteurs tout en étant un système d'accumulation de connaissance et d'aide à la décision. Bouquin (2001) appréhende la multiplicité des fonctions des outils de contrôle de la manière suivante :

« Le contrôle de gestion finalise en définissant les méthodes de contrôle d'exécution conformes aux finalités, en organisant la sélection des objectifs annuels, la planification et les budgets de l'entreprise, de ses unités et responsables pour qu'ils soient conformes à la stratégie et en vérifiant que les responsables sont incités à aller dans le sens de la stratégie, notamment par une évaluation cohérente de leurs performances et un systèmes de motivation adéquat » (p.20).

Bouquin (2001) fournit une synthèse de la nécessaire gestion de l'articulation des fonctions du contrôle [figure].

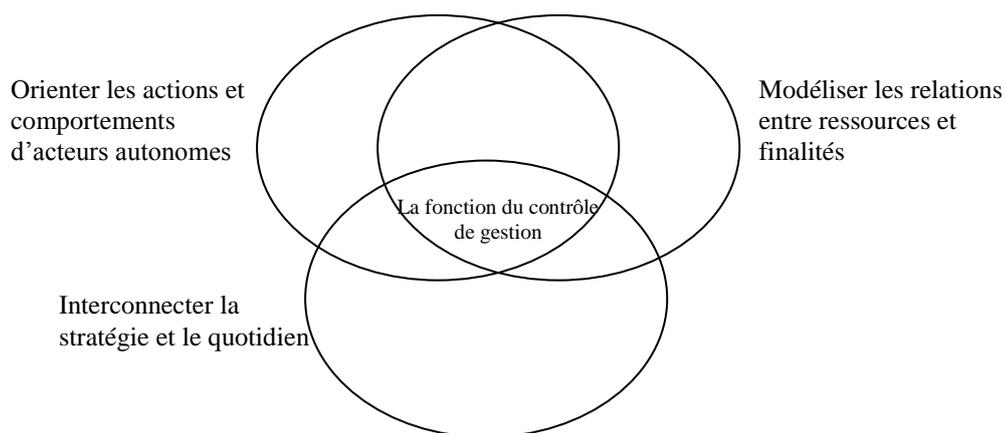


Figure 2. Les fonctions du contrôle de gestion (Bouquin, 2001, p.67)

Hiramoto précise dès 1991, que le contrôle de gestion doit gérer cette articulation des vertus habilitantes et contraignantes en constatant que la comptabilité de gestion sert plus à influencer les comportements des opérationnels qu'à informer en vue d'une prise de décision :

“Management accounting for continuous innovation presupposes an awareness of the fact that the employees of the organization are the ultimate source of improvements in quality and productivity. Its success depends on the quality and ability of employees. Top management must recognize this and utilize the management accounting system to motivate all employees to move toward the strategies developed and endorsed by top management. Thus, the most basic element of today's management accounting must be a behavioral focus” (Hiromoto, 1991, p.14).

Le caractère habilitant et contraignant associé du contrôle n'est d'ailleurs pas un problème managérial récent⁶⁴. Cette conception du contrôle est développée par exemple, dans les travaux de Fayol (1966) dans son ouvrage intitulé « *Administration industrielle et générale* »⁶⁵ mettant en avant les avantages de la discipline, apparaissant en même temps, comme un outil de pilotage essentiel à la gestion des entreprises⁶⁷ :

« Bien fait, le contrôle est un précieux auxiliaire de la direction ; il peut lui donner certaines informations nécessaires que la surveillance hiérarchisée serait parfois incapable de lui fournir. Il peut s'exercer sur tout ; il dépend de la direction que son fonctionnement soit efficace. Un bon contrôle prévient contre des surprises fâcheuses qui pourraient dégénérer en catastrophes » (Fayol, 1966, p.136).

Les travaux de recherche en sciences de gestion portant sur le contrôle mettent en évidence la nécessaire articulation des vertus habilitantes et contraignantes.

La recherche de Fornerino et Godener (2006) montre par exemple, cette articulation du contrôle au travers d'une étude sur les missions des contrôleurs de gestion⁶⁸. Elle identifie deux groupes de contrôleurs distincts à savoir, les contrôleurs de gestion type techniciens et

⁶⁴ Monseigneur Colbert en avait fait l'expérience quand il avait tenté d'organiser l'activité commerciale en France dans le dernier tiers du XVII^e siècle. Il avait en particulier, créé un corps d'inspecteurs des manufactures en 1669 chargé de veiller à la qualité de la production issue de ces manufactures. Selon Minard (1998, p.10), « ces inspecteurs ont en charge le contrôle de la principale activité manufacturière de l'époque, le textile. Mois après mois, ils comptent et contrôlent les pièces d'étoffe, répriment les entorses aux règlements de fabrication, visitent les fabriques, rédigent des rapports sur la situation manufacturière et commerciale, décrivent les techniques en usage et suggèrent des améliorations, fruits de leur réflexion ou même de leur invention. Ils sont en somme ... chargés d'informer le pouvoir et d'appliquer ses directives ». Et plus loin « ... on les voudrait à la fois contrôleurs, statisticiens et conseillers techniques des fabricants » (p. 12).

⁶⁵ Cet ouvrage fut publié pour la première fois en 1916 dans le *Bulletin de la société de l'industrie minérale* puis par l'éditeur Dunod en 1918 et réédité en 1966. C'est à partir de cette version de 1966 qu'est réalisée cette synthèse.

⁶⁷ Pour Fayol (1966), la discipline est nécessaire à la bonne marche des affaires et doit être structurée autour de l'obéissance, de l'assiduité, de l'activité, de la tenue et des signes extérieurs de respect réalisés conformément aux conventions établies entre l'entreprise et ses agents. Dans une entreprise industrielle, chaque service surveille ses agents ou avec l'aide d'un contrôleur.

⁶⁸ Ces auteurs exploitent 139 questionnaires envoyés auprès de contrôleurs de gestion d'entreprise représentant une échelle de mesure de leurs missions au travers des activités de conseil opérationnel, de conseil stratégique, de définition du système de gestion et du contrôle du respect des procédures, de traitement des données budgétaires et d'adaptation des outils de gestion aux besoins des opérationnels.

ceux type conseillers⁶⁹. Fornerino et Godener (2006) révèlent que les compétences les plus importantes pour les contrôleurs de gestion (qu'ils soient techniciens ou conseillers) se traduisent non seulement par des capacités d'analyse et de synthèse mais également par des compétences relationnelles :

« Les trois missions associées au premier type de poste [les techniciens] sont « la définition du système de gestion et le contrôle du respect des procédures », « l'adaptation des outils de gestion aux besoins des décideurs » ainsi que « le traitement des données budgétaires ». Les postes de conseillers intègrent également, et avec une importance similaire, ces trois missions mais il s'y ajoute des missions de conseil – le « conseil opérationnel » et le « conseil stratégique » – dont l'intensité est significativement plus importante que celle des autres missions rattachées au poste. Les fréquences d'apparition de ces deux types de poste montrent que la perspective du conseiller est très répandue (65 % de notre échantillon), et ce d'autant plus que l'entreprise a un effectif important » (p.203).

Fornerino et Godener (2006) montrent également une image de surveillance des contrôleurs de gestion attachée tant aux conseillers qu'aux techniciens. L'importance réelle de l'activité de surveillance n'apparaît pas seulement comme une question d'outils mais aussi comme un état d'esprit. Les résultats de l'enquête mettent en évidence que la proximité géographique avec le directeur de l'entité comme le rattachement hiérarchique avec ce dernier ne favorise pas l'image de conseil et de soutien mais celles de carcan et de surveillance. Même si les contrôleurs souhaitent développer les fonctions de conseil et d'aide à la décision, ils se heurtent donc aux réticences du terrain. D'après Fornerino et Godener (2006, p.187),

« l'existence d'une mission d'adaptation des outils aux besoins des managers pour ces deux types de postes et la large représentation des « conseillers » montrent que de nombreux contrôleurs comprennent leur métier comme au service des managers. Pourtant, le contrôle de gestion est fréquemment perçu par ces derniers comme un « carcan » ou un « organe de surveillance » ».

Bollecker (2007) synthétise également l'articulation des vertus habilitantes et contraignantes du contrôle⁷⁰. Il distingue cinq missions des contrôleurs de gestion [tableau].

⁶⁹ Dans l'échantillon étudié, 35 % des répondants appartiennent au groupe des « *techniciens* » et 65 % à celui des « *conseillers* ».

⁷⁰ Bollecker (2007) réalise une étude des recherches académiques portant sur le rôle des contrôleurs de gestion publiées sur la période 1980-1990.

Missions	Caractéristiques des missions des contrôleurs de gestion
Surveiller	Cette mission porte sur la surveillance des activités au service de la direction générale. Il s'agit de fonction d'aide à la direction chargée de collaborer à la fixation des objectifs, de les matérialiser par des données chiffrées et d'en surveiller les réalisations.
Conseiller	Cette mission s'inscrit dans le courant de la décentralisation du contrôle au sein des unités opérationnelles. Il s'agit d'activités d'aide au pilotage consistant en des conseils donnés aux décideurs et en une assistance méthodologique dans l'utilisation des outils.
Coordonner	Cette mission consiste à assurer l'intégration des centres de responsabilités différenciés jouant un rôle de communication, de persuasion et d'appui. Ils s'assurent que les efforts individuels sont orientés dans le sens définis par le système de contrôle.
Changer	L'animation de la mission de changement consiste à trouver des outils de contrôle adaptés aux responsables de service et donc à soutenir leurs actions de changement.
Informier	Il s'agit du rôle de pourvoyeur d'information au service des responsables de centre et/ou de la direction générale et de garantir que les messages circulent de façon claire, exacte et rapide ou que les actions correspondent aux informations qu'ils contiennent.

Tableau 12. Les missions des contrôleurs de gestion [adapté de Bollecker (2007)]

Par ce travail, Bollecker (2007) identifie les fonctions du contrôle combinant les aspects habilitants et contraignants. Il analyse également les facteurs susceptibles d'expliquer ces finalités comme par exemple, la taille de l'organisation et la place des contrôleurs dans l'organigramme :

« Au-delà de ces travaux de recherche, consacrés à l'évolution de l'environnement des contrôleurs, certaines contributions proposent une typologie des animateurs des systèmes de contrôle de gestion à partir de facteurs structurels et notamment la taille et la position des contrôleurs dans l'organigramme de l'entreprise » (Bollecker, 2007, p.93).

Enfin, Dambrin et Löning (2008) analysent le contenu de six textes de Simons publiés dans les années 1990 à partir de la théorie structuraliste en psychologie cognitive développée par Piaget. Dambrin et Löning (2008) organisent l'analyse des travaux de Simons et de Piaget autour des axes suivants [tableau].

Axes	Caractéristiques de l'apprentissage dans les travaux de Simons et Piaget
Le rôle du langage des outils de contrôle	Simons : Les outils du contrôle décuplent l'action et le réel en étendue et en rapidité. Ils favorisent la socialisation et la communication. Ces langages sont destinés à augmenter les échanges et à transformer les égocentrismes initiaux en « <i>objectivité</i> ».
	Piaget : Le langage est une technologie et une structure de la pensée, un outil de socialisation mais aussi un élément structurant les débats et l'action des managers.
L'interactivité des systèmes de contrôle	Simons : La connaissance se développe dans l'interaction. Le travail collaboratif en équipes, l'interaction et la coordination des échanges sont essentiels pour l'apprentissage en s'appuyant sur le principe de responsabilité individuelle.
	Piaget : L'apprentissage se fait dans l'interaction mais l'évaluation reste individuelle. Le passage à l'individu socialisé suppose le <i>self-government</i> et l'auto-évaluation. Il existe une utopie d'évaluation collective.
Le lien entre stratégie et contrôle	Simons : Aucune théorie n'est possible sans considération des pratiques et des usages des systèmes. Le contrôle interactif doit permettre par le dialogue l'émergence de nouvelles stratégies.
	Piaget : Les connaissances théoriques ne sont pas dissociables de l'action. L'apprentissage passe par l'expérience et ne peut se réduire à une écoute passive de discours.
L'intégration de l'incertitude dans les systèmes de contrôle	Simons : Les outils de contrôle doivent évoluer vers les systèmes interactifs de contrôle. La perception d'incertitude dépend de l'action du sujet et des décisions prises antérieurement.
	Piaget : Les opérations concrètes consistent à réunir des informations, les mettre en relation, y repérer des réciprocités, des éléments invariants, des relations de causalité et créer des classifications.

Tableau 13. L'apprentissage dans les travaux de Simons et Piaget [adapté de Dambrin et Loning (2008)]

Le travail de Dambrin et Loning (2008) montre que les systèmes de contrôle au sens de Simons sont à la fois structurants et habilitants pour les acteurs. Pour Simons, l'individu est au cœur du processus d'apprentissage (processus cognitif et individuel des managers) et est intégré dans un jeu d'intériorisation des règles organisationnelles (processus d'auto-disciplinarisation). Loin d'être exclusivement analysé comme un instrument d'aliénation, ce travail questionne dans quelle mesure la disciplinarisation-structure du contrôle est aussi source d'émancipation et de production de connaissances :

« Pour Simons, lorsque ces conditions préalables sont réunies, le langage comptable remplit deux fonctions, correspondant à deux types de langage. D'une part, un langage « coercitif », les systèmes de contrôle diagnostic, favorise un pilotage automatique qui décuple les pouvoirs du management, en automatisant certaines activités-tâches et libérant l'attention des managers pour d'autres activités. D'autre part, un langage émancipateur, les systèmes de contrôle interactifs, structure les interactions et permet l'action, donc l'apprentissage. [...] Pour Simons, le langage est à la fois une technologie et une structure de la pensée : outil de socialisation mais aussi élément structurant les débats et l'action des managers » (Dambrin et Loning, 2008, p.128).

Au travers de leurs travaux sur le contrôle de gestion, ces recherches mettent en évidence la nécessaire gestion de l'articulation des vertus habilitantes et contraignantes au travers de la multiplicité des missions du contrôle, de la gestion de l'image du contrôle par les acteurs et de l'articulation des logiques de disciplinarisation et de production de connaissance.

Par conséquent, la problématique de cette recherche fait le choix d'analyser l'évaluation des services publics par la satisfaction des usagers autour des vertus habilitantes et contraignantes.

3. Le dispositif de la recherche

A partir d'un *design* combinant études de cas et enquête par questionnaire d'une part et l'approche foucauldienne du gouvernement d'autre part, cette recherche analyse l'articulation des fonctions apprentissage et discipline de l'évaluation dans le cadre spécifique de la gestion des collectivités territoriales.

3 1. Le dispositif théorique de la recherche

A la question de la place des fonctions du contrôle, les chercheurs en sciences de gestion apportent des réponses multiples selon les théories mobilisées. Cette recherche choisit d'étudier les fonctions de l'évaluation en se basant sur l'approche foucauldienne du gouvernement.

3 1 1. Les cadres d'analyse portant sur le champ du contrôle

Il existe une diversité des visions possibles permettant d'analyser les objets du contrôle dans le champ des sciences de gestion. Ces cadres régulièrement utilisés montrent la multiplicité des visions du contrôle⁷¹.

- **Les explications de la théorie contractuelle de l'agence**

La théorie contractuelle de l'agence est développée par Jensen et Meckling (1976). Ce cadre présente l'organisation comme un nœud de contrats entre partenaires de l'organisation⁷³. Les contrats sont vus et analysés comme un moyen de régler les conflits d'intérêt en permettant au principal de contrôler les comportements déviants et d'aligner les intérêts des agents par des

⁷¹ La logique de choix des cadres d'analyse étudiés résulte de leurs utilisations dans les travaux en contrôle de gestion. Ces théories sont non exhaustives dans la mesure où d'autres cadres auraient également pu être sollicités dans le domaine du contrôle comme par exemple, la théorie du pouvoir de Crozier et Friedberg, la théorie des choix publics de Buchanan ou la théorie de la justification de Boltanski et Thévenot.

⁷³ Charreaux (2002) classe la théorie de l'agence dans les théories contractuelles de gouvernance.

mécanismes d'incitation. Jensen et Meckling (1976) définissent ainsi le concept de relation d'agence :

“We define an agency relationship as a contract under which one or more persons (the principal(s)) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent” (Jensen et Meckling, 1976, p.306).

Cette théorie se fonde sur des hypothèses de comportements d'agents cherchant à maximiser leurs utilités individuelles. Les agents sont calculateurs et prêts à des comportements opportunistes si les profits à en tirer s'avèrent supérieurs aux pertes à subir. Tout agent poursuit ainsi des objectifs qui lui sont propres pouvant ne coïncider que partiellement avec les objectifs du principal. Les agents peuvent par exemple, chercher à profiter des failles des contrats liés à l'incertitude pour maximiser leur utilité (incomplétude des contrats) et des asymétries d'informations résultant de la sélection adverse et du risque d'aléa moral associé au contrat (asymétrie informationnelle). Ces actions réalisées au détriment du principal avec lequel il contracte, obligent le principal à mettre en place des systèmes incitatifs (sources de coûts d'agence) afin de limiter les risques d'opportunisme de l'agent.

Dans le domaine du contrôle, Dumoulin et Gbaka (1997) utilisent la théorie de l'agence pour comprendre le contrôle dans la configuration des réseaux d'entreprises. Ils étudient empiriquement quatre cas d'entreprises à structure organisationnelle de type réseau en tentant de comprendre comment une firme pivot contrôle l'ensemble des organisations travaillant pour elle au sein d'un réseau⁷⁴. Cette recherche montre qu'à chaque type de réseau repéré est associé une forme dominante de contrôle [tableau].

⁷⁴ Cette recherche comparative des entreprises A, B, C et D s'appuie sur des entretiens semi-directifs auprès des membres des entreprises-réseaux pour comprendre la mise en œuvre de la coopération autour des phases de sélection des satellites, de gestion opérationnelle et de poursuite de la relation. La théorie de l'agence dans cette étude sert dans cette recherche, à observer la manière dont cette organisation pivot (le principal) procède pour maîtriser la conduite de ses satellites (les agents).

	Réseau stable	Réseau dynamique
Phase 1 : Sélection des satellites	Une approche longue permet d'anticiper les phénomènes opportunistes relatifs à l'implication et à la fiabilité du satellite dans la coopération.	La logique transactionnelle combat l'opportunisme lié aux coûts et au savoir-faire.
Phase 2 : Gestion opérationnelle	Le contrôle relationnel perdure ou se transforme en contrôle de type hiérarchique, visant à détecter rapidement la défaillance du satellite et à la réorienter.	La logique transactionnelle implique un contrôle très contractuel et formel axé sur les résultats visant à substituer rapidement le satellite en cas de défaillance.
Phase 3 : Poursuite de la relation	La consolidation des liens à moyen terme rend la sortie du réseau peu envisagée. Le suivi des satellites rend leur défaillance difficile.	La circonscription de la coopération au projet implique une gestion de la sortie du réseau et le retour à la logique transactionnelle pour d'autres activités.

Tableau 14. Les caractéristiques du contrôle des entreprises en réseau (Dumoulin et Gbaka, 1997, p.35)

La recherche montre que les entreprises étudiées ont des niveaux de coopération (firmes pivot - satellites) appartenant à deux catégories de réseaux. Les entreprises A et C sont ainsi des réseaux dynamiques marqués par une forte contractualisation, un surnombre de satellites et des actifs et compétences substituables indépendant du pivot. A l'inverse, les structures B et D sont des réseaux stables marqués par une personnalisation des relations, des actifs et compétences dédiés à la firme pivot, une identification de tous les satellites et des partenaires appelés à évoluer à moyen terme. Dumoulin et Gbaka (1997) révèlent qu'un contrôle très formalisé reposant sur une forte contractualisation et des arbitrages institutionnels s'observe dans les réseaux dynamiques, tandis que les réseaux stables recourent à un contrôle à dominante informelle privilégiant la confiance et l'ancienneté des relations :

« Si les firmes pivots ont pour volonté de minimiser l'opportunisme développé par leurs satellites, celui-ci n'est pas le même selon le type de réseau rencontré. En phase de sélection, les pivots des réseaux dynamiques luttent contre un opportunisme sur les coûts et sur les savoir-faire, tandis que dans les réseaux stables, il s'agit de s'assurer de l'implication et de la fiabilité du satellite. En phase opérationnelle, les pivots des réseaux dynamiques doivent s'assurer de l'atteinte des résultats par leurs satellites ; dans les réseaux stables, c'est le comportement déviant qui est combattu. Enfin, la poursuite des relations est vue dans les réseaux dynamiques comme un facteur de développement des phénomènes opportunistes alors que des relations de long terme les atténuent dans les réseaux stables » (p.36).

Par conséquent, l'utilisation de la théorie de l'agence permet d'étudier le contrôle comme un système de régulation des organisations autour d'une relation entre principal et agent. La théorie de l'agence fournit un cadre analysant les mécanismes favorisant la décentralisation de la fonction décisionnelle. Le contrôle doit alors informer le principal sur les activités des

agents et pallier les comportements opportunistes par la mise en place de systèmes incitatifs⁷⁵. Mis en œuvre par les acteurs pour s'assurer de l'exécution des contrats qu'ils ont passés entre eux, le contrôle permet par exemple de mettre en correspondance les récompenses individuelles aux contributions de chacun. Le contrôle de gestion permet ainsi au principal de s'assurer que l'agent agit dans le sens souhaité en réduisant l'opportunisme de l'agent et les asymétries d'information.

- **Les explications de la théorie de l'apprentissage organisationnel**

La théorie de l'apprentissage organisationnel est développée par Argyris et Schön (1978) ayant proposé un modèle de l'acteur mettant l'accent sur l'aspect cognitif du comportement des managers⁷⁷. Cette théorie fonde sa légitimation sur les modifications de l'environnement des organisations devenues instables exigeant l'adoption de comportements nouveaux de management orientés vers des systèmes d'apprentissage et de gestion des connaissances au risque de disparaître si elle ne s'y adapte pas⁷⁸. Dans cette conception, une organisation crée de la valeur si elle a les capacités de générer des apprentissages. En tant que promoteur de la recherche-action, l'approche d'Argyris et Schön (1978) dans sa version traduite en 2002, développe une théorie de l'action où la connaissance et l'apprentissage se créent dans l'action ce qui les conduit à intégrer les concepts de connaissances et d'action et non à les séparer :

« Au sens général, on peut dire qu'une organisation apprend lorsqu'elle acquiert de l'information sous toutes ses formes, quel qu'en soit le moyen (connaissance, compréhensions, savoir-faire, techniques ou pratiques). Dans cette acception, toutes les organisations apprennent dans leur intérêt ou non, toutes les fois qu'elles ajoutent un élément à leur stock d'information quel que soit le mode d'acquisition » (p.24).

L'organisation est vue comme un répertoire de connaissance des informations résultant du schéma cognitif des individus, la création de valeur apparaissant relever d'une bonne utilisation des compétences et de sa capacité à créer de la connaissance. L'apprentissage se développe alors si l'apprenant détecte une erreur et est motivé pour apprendre (c'est-à-dire pour corriger l'erreur et résoudre le problème). L'objectif est de déployer des démarches

⁷⁵ Dans cette perspective, la mission des contrôleurs est d'aider la partie sous-informée (le principal) à acquérir l'information auprès de la partie informée (l'agent) et à pallier les comportements opportunistes par la mise en place de systèmes incitatifs. Il s'agit alors de vérifier de façon permanente ou périodique, que les actions et les décisions des agents sont conformes aux objectifs fixés par l'attribution de sanctions ou de rétributions.

⁷⁷ Charreaux (2002) classe la théorie de l'apprentissage organisationnel dans les théories cognitives de gouvernance.

⁷⁸ Pour Argyris et Schön (2002), la compétition des géants de l'industrie automobile et informatique donne aux dirigeants des multinationales, la conviction dès les années 80, que la nature du jeu compétitif dans lequel ils sont impliqués, a changé vers un monde des entreprises en perpétuelle mutation nécessitant de gérer leurs systèmes d'apprentissage.

cherchant à éviter les résistances internes et à combattre les routines défensives empêchant l'apprentissage organisationnel.

Dans le domaine du contrôle de gestion, Bollecker (2002) utilise la théorie de l'apprentissage organisationnel pour comprendre le rôle des réunions de suivi du contrôleur de gestion dans le processus d'apprentissage⁷⁹. Il note que les recherches sont discrètes sur les modalités de déroulement des réunions et sur les moyens d'impulser une dynamique d'apprentissage. Identifiant les fonctions d'extériorisation, de combinaison, d'intériorisation et de socialisation du contrôleur de gestion auprès des managers, Bollecker (2002) met en avant le rôle du contrôleur dans la conversion des connaissances et dans l'animation du processus de partage de l'information :

« [Cette recherche] permet de mettre en valeur le rôle des contrôleurs de gestion dans la création et la diffusion du savoir et notamment : 1) leurs activités informationnelles de conversion de la connaissance tacite en connaissance explicite au travers de la mesure des résultats, et de la connaissance explicite en connaissance explicite par l'analyse de ces résultats et l'élaboration de tableaux de bord locaux et agrégés ; 2) leurs activités relationnelles de conseil, dans la phase d'intériorisation, et d'animation d'un processus de partage de l'expérience, propre à la phase de socialisation » (p.124).

Par conséquent, le contrôle de gestion est analysé par la théorie de l'apprentissage organisationnel, comme un outil d'accumulation des connaissances dans un souci d'apprentissage de l'organisation. La performance d'une organisation dépend de sa capacité d'adaptation et de développement d'un stock de connaissances susceptible de créer de la valeur. Les outils d'évaluation permettent alors d'éclairer le management sur la façon de s'adapter et d'apprendre. Le contrôle de gestion est par exemple appréhendé comme un moyen de rapprocher les managers du terrain, de stimuler les échanges et les débats entre opérationnels et de provoquer l'émergence d'apprentissages et la production de connaissances perçues comme « *nouvelles* ». Pour cela, les contrôleurs de gestion doivent remplir une mission d'animation et de médiation afin d'aider les managers à se coordonner en améliorant par exemple les échanges, la communication ou la formation aux outils de contrôle.

- **Les explications de la théorie de la structuration**

Giddens dans son ouvrage « *La constitution de la société* » (1987) développe les fondements de la théorie de la structuration en mettant en avant le dualisme des conduites humaines

⁷⁹ Pour de plus amples renseignements, cette recherche de Bollecker (2002) est présentée dans la section introductive sur les fonctions du contrôle de gestion portant sur « *Les vertus habilitantes et contraignantes des outils de contrôle* » [Section 2 1.].

autour des logiques de structure et d'action. Le cadre de la structuration vise à étudier les liens entre la structure et l'acteur, ne pouvant être analysés comme des phénomènes indépendants. Giddens (1987) analyse la réflexivité et les compétences des acteurs qui exercent un contrôle sur leurs activités et qui les structurent dans leurs actions à venir. Les conditions d'action des acteurs sont ainsi instables car elles varient en fonction de la connaissance et de la réflexivité que les acteurs ont de leurs actions. D'après Giddens (1987), la compétence comprend ainsi :

« Tout ce que les acteurs connaissent (ou croient) de façon tacite ou discursive sur les circonstances de leur action et de celle des autres, et ce qu'ils utilisent dans la production et la reproduction de l'action » (p.55).

Giddens (1987) analyse les règles engageant la production ou la reproduction des pratiques sociales. L'action ne renvoie pas aux intentions de faire mais à la capacité de faire. Les acteurs ne se contentent pas de suivre leurs activités et d'attendre des autres qu'ils fassent de même, ils contrôlent aussi les dimensions sociales et physiques des contextes dans lesquels ils agissent. Ces structures sociales conçues comme des ensembles isolables de règles et de ressources influencent les acteurs. Les propriétés structurelles des systèmes sociaux constituent ainsi à la fois des conditions (contraintes) et des résultats (compétences) des activités accomplies par les acteurs.

Dans le domaine du contrôle de gestion, la théorie de la structuration constitue le cadre du travail de Bellemare et Briand (2005) étudiant l'évolution des pratiques de surveillance dans une entreprise de transport public entre 1860 et les années 2000. Bellemare et Briand (2005) analysent l'évolution de la représentation des pratiques de surveillance autour des sources de légitimation et de domination [tableau].

	Type de société et de relations sociales	Type de co-surveillance
1860-1960	Modernisation, inscription des relations sociales sur la base des quartiers, malgré l'écart spatio-temporel grandissant entre les lieux de travail et de résidence.	Contrôle social mutuel direct chez les destinataires francophones, tendance au contrôle indirect de type bureaucratique chez les anglophones à mesure que se francise l'entreprise.
1968-1985	Modernité avancée, fragmentation accrue des identités et de l'inscription sociale des relations. Distanciation accrue des lieux de travail, de résidence, d'achat et de sociabilité.	Détérioration de la relation usagers/chauffeurs, affaiblissement de l'efficacité des pratiques de contrôle social mutuel direct et bureaucratisation massive de la co-surveillance individuelle (indirecte : plaintes écrites et téléphoniques).
Depuis 1985	Idem et constitution de multiples groupes d'intérêts catégoriels (usagers, usagers handicapés, cyclistes, femmes, personnes âgées).	Idem et insertion des groupes d'usagers dans les structures de surveillance de l'entreprise : comité des plaintes dominé par les usagers.

Tableau 15. L'évolution des types de surveillance des destinataires (Bellemare et Briand, 2005, p.159)

Bellemare et Briand (2005) montrent que l'adoption des outils de surveillance et de contrôle évolue en fonction des conditions de domination dans l'entreprise⁸⁰. Ils remarquent que l'évolution de la figure de l'Etat et les pressions des usagers sur l'entreprise de transport structurent les compétences et les outils mobilisés par l'organisation et organisent en retour les conditions de la domination. La coalition de la direction met ainsi en place des pratiques de domination pour répondre aux contraintes et s'appuie sur elles pour légitimer sa domination. D'après Bellemare et Briand (2005, p.161),

« dans l'entreprise étudiée, les pratiques de surveillance sont à la fois un système structuré par l'activité humaine et un système de structuration de l'activité humaine. Elles se définissent au gré de l'évolution des représentations, des ressources d'autorité et des bases de légitimation. Ces dimensions sont reconduites (reproduction) ou transformées (production) par les pratiques de surveillance, lesquelles « agissent » à leur tour sur et par les acteurs ».

Par conséquent, la théorie de la structuration montre que le contrôle apparaît comme un système structuré par les acteurs et structurant leurs actions en constituant pour les acteurs à la fois une source de contraintes et d'opportunités⁸¹. L'utilisation de cette théorie dépasse la vision classique présentant le contrôle comme harmonisant les comportements des acteurs et comme étant la résultante d'une stratégie. En étudiant les relations acteur-structure, cette théorie permet de mettre en évidence les compétences réflexives des acteurs et leurs influences sur la mise en place du système de contrôle. Cette théorie conduit à considérer ces techniques comme un construit social autour des fondements de légitimation et de représentation avec des acteurs actifs face aux outils. Le contrôle réflexif est alors un trait caractéristique de toute action portant à la fois, sur la conduite de celui qui exerce le contrôle et sur celle des autres acteurs.

- **Les explications de la théorie de l'enaction**

Weick a développé dans son ouvrage intitulé « *Sensemaking in Organizations* » (1995), le concept psychosociologique de « *l'enactement* » (traduit par enaction). Cette perspective cognitive analyse les organisations autour de la fabrication du sens par les acteurs (*sensemaking*). Le *sensemaking* apparaît dans cette théorie comme un processus rétrospectif, social et continu par lequel à partir d'un ensemble d'informations, d'observations et d'actions,

⁸⁰ A titre d'exemple, l'entreprise utilise des outils de discipline des usagers et de respect des temps des conducteurs entre 1860-1950, alors qu'elle utilise des techniques utilisant des faux usagers entre 1950-1985 et des outils marketing après 1985. Pour Bellemare et Briand (2005), ces pratiques constituent des outils de contrôle car ils balisent l'autonomie des acteurs tout en assurant une décentralisation des responsabilités et des pouvoirs.

⁸¹ Dans ce cas, le travail de Giddens (1987) paraît opportun pour comprendre comment un système de gestion peut influencer sur les comportements des acteurs tout en étant lui-même le résultat de pratiques sociales.

un acteur se construit une compréhension qui va ensuite sous-tendre son action. Le sens se construit par une réflexion menée après l'action et émerge rétrospectivement à partir de l'action⁸². La fabrication du sens est un processus permanent dans la mesure où un nouvel événement ou une nouvelle situation peuvent modifier le sens construit par le passé. La fabrication du sens apparaît ainsi centrale dans cette conception dans la mesure où il donne l'information et contraint l'identité et l'action pour rendre le monde intelligible. La conception de l'enaction peut se résumer ainsi :

« Une fois que les gens agissent (enactement) ils produisent des résultats tangibles (cues) dans un contexte (social) et cela les aide à découvrir (retrospect) ce qui se passe (ongoing) et ce qui doit être fait par la suite (identity enhancement) » (Weick, 1995, p.55).

Le concept d'enaction intervient comme un processus selon lequel les acteurs déterminent et structurent en partie les réalités. L'enaction correspond à un engagement dans le réel qui renvoie à l'action de focalisation sur certains aspects d'un problème engendrant des données brutes, une interprétation et une attribution de sens à ces données. Dans le processus de *sensemaking*, l'individu enacte son environnement, c'est-à-dire qu'il construit, ré-agence et perçoit sélectivement la réalité, de manière interpersonnelle⁸³. L'acteur crée ainsi avec l'enaction de l'ordre et des contraintes à son action en réduisant le caractère équivoque d'informations reçues de son environnement et en donnant un sens à ces informations.

Dans le domaine du contrôle, Carroll et al. (2008) utilisent la théorie de l'enaction pour étudier les perceptions des acteurs par rapport au contrôle mis en place dans neuf entreprises de centres d'appels⁸⁴. Ils analysent dans quelle mesure les employés construisent leurs identités et réconcilient les tensions du contrôle de l'environnement. L'engagement des acteurs dans une réflexion critique par rapport aux données du contrôle est important. Pour Carroll et al. (2008), quand les acteurs ne peuvent pas concilier leurs actions ou rechercher des explications plausibles, ils peuvent résister au pouvoir de contrôle de l'organisation :

⁸² L'individu est pris dans un réseau d'interactions et ces interactions vont participer au processus de *sensemaking* dans lequel il s'engage. Le sens se construit ainsi à travers la confrontation de points de vue correspondant à des cycles de négociation entre individus et se reconstruit en permanence à travers les actions.

⁸³ L'enaction est un processus de sélection et rétention où les acteurs produisent la réalité, définissant à son tour l'environnement de l'organisation et sa mémoire collective. C'est dans le cours de l'action que les acteurs construisent leur environnement et donnent vie aux événements. L'environnement étant trop complexe pour être totalement appréhendé, l'acteur le simplifie pour que son esprit soit capable de manier les facteurs retenus. Ce concept d'enaction exprime donc l'idée que l'environnement d'une organisation n'est pas une réalité objective indiscutable mais une construction par les acteurs eux-mêmes.

⁸⁴ Le choix du secteur d'activité des centres d'appels résulte du contexte technologique de contrôle marqué par des routines organisationnelles, des systèmes de mesures des performances et des interactions fortes avec les clients. Par des entretiens semi-directifs, Carroll et al. (2008) étudient la perception de l'environnement par les acteurs et l'impact du contexte technologique des systèmes de mesure des performances sur les résistances des acteurs par rapport à un système de pressions à la productivité

« Managers within call centre organizations engage in reproducing the formal rules and in the process contribute to an on-going sensemaking of the situation. These formal rules take many forms to control employee performance and behaviour” (p.76).

Les acteurs sont alors amenés à mettre en œuvre des règles informelles venant pallier les règles formelles provenant des systèmes automatisés de contrôle. Selon Carroll et al. (2008, p.77),

“when managers were dealing with performance management measures that were controlled by technology, there was evidence that identity constrained action. Space for renegotiating and reconciling tensions came from rules that were more localized and less technologically controlled. When managers were unable to find plausibility in these areas, they engage in informal rules that were contradictory to the formal ones of the organization”.

Par conséquent, la théorie de l'enaction permet de comprendre comment les managers construisent leurs identités et reproduisent leurs compréhensions de l'environnement. Dans une organisation, la variété des partenaires suggère que la complexité soit simplifiée dans la mesure où les managers sont confrontés à des problèmes multiples simultanément. Cette théorie analyse ainsi les outils de contrôle comme la résultante de perceptions d'acteurs construisant leurs environnements en fonction des informations reçues et le processus d'enaction créant l'opportunité de lancement du dispositif de contrôle. En se situant aux niveaux de la fabrication du sens par les acteurs, ces analyses attirent l'attention sur la complexité du lien entre savoir, action et finalité. L'action invite à considérer l'acquisition et la mobilisation de la connaissance comme un processus qui ne peut être isolé du contexte de contrôle.

- **Les explications de la théorie néo-institutionnelle de la légitimité**

La théorie néo-institutionnelle de la légitimité est développée par Di Maggio et Powell (1983). Cette théorie s'inscrit dans le courant de pensées des théories néo-institutionnelles regroupant l'ensemble des cadres d'analyse présentant les organisations comme des systèmes coordonnés apparaissant dans des contextes institutionnels dont les éléments sont fondamentaux pour comprendre leurs fonctionnements. L'origine des travaux de Di Maggio et Powell (1983) est d'expliquer pourquoi les organisations adoptent les mêmes procédures et stratégies. Selon Di Maggio et Powell (1983, p.148),

“we ask instead, why there is such startling homogeneity of organizational forms and practices; and we seek to explain homogeneity, not variation. In the initial stages of their life cycle, organizational fields display considerable diversity in approach and form. Once a field becomes well established, however, there is an inexorable push towards homogenization”.

Pour ces auteurs, chaque organisation évolue dans un champ organisationnel constituant autant de sources de pressions à l'homogénéisation et à l'uniformisation des structures et des comportements. La perspective institutionnelle se concentre alors sur les dynamiques de structuration des champs organisationnels générant des pressions culturelles qui transcendent et vont cadrer les activités des entreprises. Di Maggio et Powell (1983) identifient trois sources de contraintes susceptibles de favoriser cette homogénéisation appelée « *isomorphisme* » [tableau].

Isomorphismes	Caractéristiques des isomorphismes de la théorie néo-institutionnelle
Mimétisme	L'incertitude est une force puissante encourageant l'imitation. Plutôt que de réduire l'indétermination concernant la réalité, les organisations se modèlent sur d'autres organisations qu'elles perçoivent comme légitimes ou comme ayant du succès (ex. : concurrence accrue).
Pressions normatives	Le normatif correspond à une diffusion d'idées relevant de la transmission de normes de l'environnement institutionnel (ex : appartenance à un réseau organisationnel).
Forces coercitives	Ces forces correspondent à des influences légales et politiques s'imposant à toutes les organisations. La coercition est engendrée par des pressions formelles et informelles exercées sur l'organisation par d'autres organisations dont elles dépendent et par les attentes de la société dans laquelle l'organisation fonctionne (ex. : existence d'un système légal commun).

Tableau 16. Les isomorphismes de la théorie néo-institutionnelle [adapté de Di Maggio et Powell (1983)]

Dans le domaine du contrôle de gestion, Janicot (2007) utilise la théorie néo-institutionnelle de la légitimité pour étudier les mécanismes de choix des indicateurs de performance environnementale dans le cadre d'un processus en cours d'institutionnalisation⁸⁵. Sur la base de deux groupes d'entreprises, Janicot (2007) analyse les pratiques autour du problème de complexité (simplification) et de représentativité (complexification). Il identifie ainsi les fonctions des indicateurs autour des logiques de contrôle des performances visant à la prise de décision sur le management de la performance environnementale locale (fonction de contrôle) et de communication vers des acteurs externes permettant de rendre compte des objectifs (fonction de communication). Pour Janicot (2007), le contrôle de gestion environnementale apparaît ainsi lié par ces logiques concurrentes et complémentaires conduisant à une recherche d'équilibre :

« L'observation nous révèle que chacun des groupes paraît mieux maîtriser que l'autre l'une des deux logiques, le groupe A, celle de la communication environnementale externe, le groupe B celle du management de la performance environnementale locale » (p.61)

⁸⁵ Pour de plus amples renseignements, le travail de Janicot (2007) est présenté dans la section introductive relative à « *L'intérêt de la recherche* » [Section 1.].

Par conséquent, la théorie néo-institutionnelle met en avant le fait que les organisations sont en interaction avec des acteurs externes dans une optique de recherche de légitimité. Ces travaux analysent les outils de contrôle comme la résultante de ces pressions existantes sur l'organisation. L'adoption des pratiques résulte alors d'un phénomène d'adaptation de la structure à l'environnement. Les différences de pratiques de contrôle apparaissent donc liées à l'environnement institutionnel et aux capacités des organisations à répondre à cette quête de légitimité, l'environnement étant vu comme un mécanisme de changement. Les pressions économiques conduisent par exemple, à modifier le rôle du contrôle, à produire des informations financières et non-financières et à s'impliquer davantage dans l'analyse et l'aide à la décision. Cette approche permet ainsi d'analyser les processus de contrôle comme un comportement de réponse aux contraintes institutionnelles visant l'objectif de légitimité.

- **Les explications de la théorie de l'acteur-réseau**

La théorie de l'acteur-réseau (appelée également sociologie de la traduction) est développée par Callon (1986) dans son article intitulé « *Elements pour une sociologie de la traduction* ». Ce cadre étudie l'acteur comme inséré dans un ensemble de réseaux l'amenant à intéresser les autres membres du réseau pour mettre en œuvre son projet. Les relations entre acteurs s'établissent par une opération de traduction par lesquelles les acteurs se posent en porte-parole et traduisent leur volonté en enrôlant de nouveaux acteurs. L'intéressement permet alors de fédérer les intérêts des acteurs (humains et non humains) autour de ceux des pilotes du projet en montrant que le projet sert leurs propres objectifs et qu'ils ont un intérêt à participer à sa réussite. Pour assurer cet intéressement, ce cadre d'analyse décrit la succession des évitements, détournements, enrôlements et déplacements successifs des intérêts des acteurs du projet⁸⁶.

A l'aide de ce cadre sociologique, Callon décrit avec Akrich et Latour (1988) le projet de domestication des Coquilles Saint-Jacques dans la Baie de Saint-Brieuc. Ils expliquent la succession des déplacements ayant permis de faire converger les intérêts des acteurs (les marins-pêcheurs de la Baie, les collègues scientifiques et les coquilles Saint-Jacques) autour des préoccupations des innovateurs (les chercheurs initiateurs du projet). Cette étude montre que l'intéressement des intérêts des acteurs n'est que passager et partiel dans la mesure où ces

⁸⁶ Callon (1986) identifie quatre étapes à la démarche de traduction à savoir, la problématisation, le dispositif d'intéressement, l'enrôlement et la mobilisation des alliés.

derniers peuvent se dissocier du projet et que des controverses peuvent remettre en cause une partie des acquis réalisés⁸⁷. Selon Akrich et al. (1988, p.28),

« le doute, la confiance, puis la gratitude et l’admiration, ou au contraire la suspicion, la défiance et bientôt la haine, sont au cœur de l’innovation ; ces passions ne viennent pas parasiter le travail de l’ingénieur ou du chercheur : elles en sont les éléments constitutifs les plus intimes et les plus fondamentaux. C’est pourquoi il est vain de vouloir séparer les facteurs humains et les facteurs techniques, les passions et la raison ».

La référence aux travaux de la théorie de l’acteur-réseau en contrôle de gestion est apparue au début des années 1990 aux Etats-Unis et plus récemment en France. Drevetton (2008) utilise la théorie de la traduction de Callon (1986) pour comprendre l’expérimentation de mise en œuvre d’un outil de calcul de coûts dans un service public d’élimination des déchets⁸⁸. Cette recherche montre que l’implication des acteurs du projet de calcul des coûts évolue dans le temps en fonction de la diversité des représentations sociales des participants, l’outil changeant en fonction de l’intégration de ces mêmes représentations [tableau].

Etape	Diversité des représentations sociales	Intégration des représentations sociales
1	Seul l’animateur de la cellule observatoire des coûts de l’ADEME et un chargé de mission d’une association de gestion des déchets sont activement engagés.	A l’origine, l’outil n’est pas clairement défini par les acteurs pilotes du projet. Différents documents révèlent un certain flou sur l’outil qu’ils désirent construire.
2	L’intervention des membres des collectivités, lors de la mise en place des réunions révèle la diversité des représentations. L’outil de gestion doit répondre à des attentes divergentes.	La confrontation au terrain donne naissance à l’outil. Il s’apparente à un outil de comptabilité analytique restant l’œuvre de l’ADEME et de l’association locale de gestion des déchets.
3	Malgré leur intention de voir le projet se développer, les membres des collectivités affirment leur volonté de voir évoluer l’outil.	L’élaboration rencontre des difficultés techniques (ex. : distinction charges directes-indirectes), l’outil de calcul évoluant vers les coûts.
4	La concrétisation de l’outil dans les collectivités et les réunions de suivi contribuent à l’émergence de représentations partagées et précises.	L’outil se dessine en servant de base à l’échange avec un détournement et appropriation du projet (ex : technicien créant un second outil tableau).

Tableau 17. La diversité et l’intégration des représentations à l’outil [adapté de Drevetton (2008)]

⁸⁷ Pour Akrich et al. (1988), de nouveaux déplacements se réalisent détournant les acteurs des points de passages imposés. L’alignement des intérêts implique alors la désignation d’interlocuteurs devenant des porte-paroles successifs du projet parlant au nom des acteurs. L’innovation scientifique est ainsi présentée comme un processus de traduction entre acteurs. Selon cette analyse, l’émergence d’une innovation découle des activités de traduction et d’intéressement mis en place tout au long du processus de recherche visant à mobiliser des acteurs aux intérêts divergents autour du projet.

⁸⁸ Cette recherche se fonde sur une intervention avec l’Agence De l’Environnement et de la Maîtrise de l’Energie (ADEME) visant à proposer un outil méthodologique de calcul des coûts pour les collectivités. Cette expérimentation se fonde sur l’identification de quatre étapes de mise en œuvre du projet à savoir, l’étude des caractéristiques du service public (étape 1), l’analyse des outils de gestion existant (étape 2), l’étude des besoins de gestion pour les collectivités (étape 3) et l’expérimentation d’un système de calcul de coût (étape 4).

Cette étude montre une évolution des représentations sociales des acteurs tout au long du processus d'expérimentation. Ces représentations impactent l'outil qui se transforme en fonction d'elles. L'adhésion des acteurs au projet apparaît par exemple, comme une condition à la construction du système de calcul de coûts impliquant un processus d'intégration progressive des représentations dans l'outil de contrôle. Pour envisager l'élaboration de l'outil, des activités de traduction doivent être prise en considération :

« En synthèse, deux vecteurs, l'un organisationnel et l'autre humain, permettent d'initier des représentations communes : d'une part, une organisation évolutive adaptée aux particularités d'un projet « public » et, d'autre part, la présence d'acteurs promoteurs et traducteurs favorisant l'engagement et la recherche de convergences entre les membres du projet » (Drevet, 2008, p.148).

Par conséquent, l'utilisation de la théorie de l'acteur-réseau permet d'étudier l'influence des logiques d'acteurs sur l'appropriation des démarches de contrôle. La mise en œuvre de ces outils implique de prendre en compte le contexte social de l'organisation. Ces travaux portant sur le contrôle appréhendent ainsi l'appropriation de ces outils (en tant qu'acteur non-humain) non comme un problème spécifiquement technique, mais comme un processus relationnel d'acteurs. D'après cette théorie, les techniques de contrôle nécessitent des compromis et des alliances entre acteurs. L'acceptation de l'innovation managériale est alors influencée par le degré de compatibilité entre la nature de l'outil et les intérêts des acteurs. Les outils de contrôle sont appréhendés comme permettant également de faire converger les intérêts autour de préoccupations communes en stabilisant les intérêts divergents des acteurs. Le processus de construction doit également favoriser des lieux d'échanges à forme variables afin de dégager un consensus autour de l'outil pertinent à construire. Enfin, la gestion de la dialectique représentation(s)-outil est une des conditions favorisant l'avancée de l'élaboration de l'outil de contrôle.

- **Les explications de la théorie foucauldienne du gouvernement**

Dans son ouvrage « *Surveiller et punir Naissance de la prison* », Foucault (1975) montre comment les pratiques sociales ont accompagné l'émergence de dispositifs de discipline et de surveillance dans les sociétés modernes. Foucault (1975) analyse le passage d'un système violent marqué par le rituel de l'exécution capitale à un système carcéral marqué par l'effacement du spectacle punitif basé sur un régime de vérité fondé sur le regard permanent.

Le panoptique conçu par Bentham⁸⁹ représente pour Foucault, le mode disciplinaire moderne où son architecture permet d'observer et de surveiller étroitement les occupants de la prison sans que le surveillant puisse être vu (principe d'invisibilité de la surveillance). Le travail de Foucault dépasse cependant l'étude des mécanismes de discipline et de surveillance dont il s'est attaché à démontrer l'historicité. Ce travail met également en avant les relations entre les régimes de savoir et les systèmes de pouvoir en étudiant leurs interdépendances. Dans sa conception, le pouvoir produit un savoir sur les individus induisant à son tour des effets de pouvoir⁹⁰. Selon Foucault (1975), le sentiment d'être observé permet d'obtenir l'obéissance des prisonniers où la prison moderne apparaît comme une entreprise de culpabilisation travaillant leurs consciences :

« L'effet majeur du panoptique : induire chez le détenu un état conscient et permanent de visibilité qui assure le fonctionnement automatique du pouvoir. Faire que la surveillance soit permanente dans ses effets, même si elle est discontinuée dans son action ; que la perfection du pouvoir tende à rendre inutile l'actualité de son exercice ; que cet appareil architectural soit une machine à créer et à soutenir un rapport de pouvoir indépendant de celui qui l'exerce » (p.234).

Dans le domaine du contrôle de gestion, la référence à Foucault est apparue dans les années 1980 par des travaux comme Miller et O'leary (1987) analysant les textes anglo-saxons publiés entre 1900 et 1930 sur les coûts standard. Miller et O'Leary (1987) montrent que ces chiffres permettent de discipliner les employés dans les entreprises. En rendant calculable l'efficacité de chacun, ces outils facilitent la normalisation de tous dans l'entreprise. Les coûts standard permettent l'émergence d'un individu contrôlable en diffusant à tous les niveaux le projet d'organisation scientifique du travail. Ils montrent également que ces techniques s'intègrent dans les discours sur l'efficacité et le gaspillage caractérisant cette époque. Cette calculabilité s'associe à un idéal de société rationnellement administrée dans laquelle l'efficacité est rendue visible aux niveaux individuel et collectif. D'après Miller et O'Leary (1987, p.240),

“accounting can no longer be regarded as a neutral and objective process. It comes rather to be viewed as an important part of a network of power relations which are built into the very fabric of organizational and social life. It is constitutive element in a form of normalising socio-political management whose concern is with rendering visible all forms of activity of the

⁸⁹ Présenté à l'Assemblée Nationale Française en 1791, Bentham propose une approche architecturale où la discipline n'agit plus par la force des mécanismes d'incitation ou de sanction mais par une transparence des comportements (principe de visibilité des comportements).

⁹⁰ Pour Foucault (1975), le pouvoir rend visible les individus en tant qu'objet de connaissance et d'administration et investit les corps humains assujettis en en faisant des objets de savoir. Il prend notamment l'exemple des prisons pour montrer que le développement de discipline et de surveillance s'accompagne d'un développement de savoir sur les individus.

individual in view of their contribution to the efficient operation of the enterprise and of society”.

Par conséquent, le cadre d’analyse de Foucault permet d’étudier le contrôle comme un facteur de discipline inséré dans un corps de savoirs. Le contrôle est en effet, présenté comme un langage et un mode de calcul et de gouvernement permettant d’enregistrer, de classer et de mesurer les comportements des acteurs. Le contrôle de gestion n’est pas seulement une technique de production de données pour décider, elle est aussi le fruit d’un processus social et politique manifesté par la rhétorique de l’efficacité assurant le déploiement de ces technologies de gouvernement des populations.

La présentation de ces multiples travaux en sciences de gestion montre la diversité des visions possibles du contrôle. Une multitude de travaux théoriques est ainsi susceptibles d’illustrer la recherche sur les fonctions de l’évaluation des services publics par la satisfaction des usagers⁹¹.

3 1 2. Le choix du cadre d’analyse de la recherche

A partir de ces cadres d’analyse potentiellement utilisable pour cette recherche, le travail sur les fonctions de l’évaluation fait le choix de s’appuyer sur l’approche foucauldienne du gouvernement.

- **La non-utilisation des cadres de la structuration, de l’enaction et de l’acteur-réseau**

L’orientation vers l’analyse du contrôle implique de choisir un cadre orienté vers les fonctions de l’évaluation. Cela explique le choix de non utilisation des grilles de la structuration, de l’enaction et de l’acteur-réseau. Ces théories n’étudient que partiellement pas les intentions des acteurs du contrôle et les intérêts de ceux qui mettent en place cette évaluation. Ces visions font ainsi une place limitée aux motivations d’action des acteurs dans le déploiement de ces dispositifs d’évaluation et ne mettent pas en évidence les conditions de l’articulation des fonctions de l’évaluation avec les pratiques des managers. Par ailleurs, l’objet même de ces théories ne paraît pas approprié pour l’analyse des fonctions de l’évaluation des services publics par la satisfaction des usagers. Il s’agit par exemple, de la relation acteurs-structures pour la théorie de la structuration, des modalités de production de sens pour la théorie de l’enaction et de la dialectique représentation(s)-outil pour la théorie de l’acteur-réseau.

⁹¹ Le tableau *Annexe 1* relatif aux différents cadres d’analyse utilisés en contrôle de gestion permet de faire une synthèse des grilles théoriques pouvant être utilisées dans cette recherche.

L'objet d'étude de ces théories apparaît ainsi, différent de celui analysé dans cette recherche (orienté vers l'axe fonction-pratiques-contexte).

- **La non-utilisation des cadres de l'agence et de l'apprentissage organisationnel**

Malgré l'existence d'une tradition de combinaison et de comparaison de ces grilles d'analyse⁹², cette recherche vise à dépasser le cadre de ces logiques contractuelle et cognitive applicables aux évaluations. Poincelot et Wegmann (2008) remarquent par exemple, que certains indicateurs non financiers sont susceptibles d'être déployés à la fois pour des motifs contractuels et cognitifs et que le caractère de ces motifs n'est pas déterminant en ce qui concerne le choix des indicateurs non financiers. Ils soulèvent également la difficulté de relier les profils des entreprises avec l'utilisation des indicateurs et la nécessité d'intégrer les comportements des acteurs et des contextes dans l'analyse en approfondissant leurs caractéristiques justifiant de contrôler davantage les comportements opportunistes de ceux qui nécessitent de favoriser plutôt l'apprentissage organisationnel. De même, l'opérationnalisation des concepts utilisés dans la théorie de l'agence est contestée dans le cadre du secteur public⁹³. Quant à la théorie de l'apprentissage organisationnel, elle ignore les phénomènes d'influence des acteurs inhérents aux dispositifs de contrôle. Dans cette approche, les résistances internes de l'organisation sont également vues comme source de routines défensives, cette théorie mettant alors de côté la motivation de ceux qui résistent. Par conséquent, malgré leurs apports, les théories de l'agence et de l'apprentissage organisationnel ne paraissent pas appropriées pour l'étude des fonctions de l'évaluation.

- **La non utilisation de la théorie néo-institutionnelle de la légitimité**

Même si ce cadre apparaît adapté dans le contexte public notamment au regard du phénomène de mimétisme avec le secteur privé, cette recherche fait le choix de ne pas recourir à cette théorie. Contrairement aux arguments de légitimation fondant l'uniformisation des organisations, la recherche tente en effet, d'expliquer au contraire la diversité des pratiques d'évaluation dans le temps et dans l'espace. Or, ce cadre d'analyse part du postulat d'un changement de l'environnement exigeant d'autres modalités d'apprentissage et d'une

⁹² A titre d'exemple, les travaux de Depret et Hamdouck (2005), de Charreaux (2002) Wirtz (2002) et de Poincelot et Wegmann (2005, 2008) analysent les apports différenciés du contrôle à partir des grilles cognitive et contractuelle.

⁹³ Masse (1996) explique les limites de la théorie de l'agence dans le contexte des services publics. Cette approche théorique reste d'après Masse (1996), trop limitée lorsqu'il s'agit d'analyser le contrôle de gestion dans un hôpital public compte tenu des modalités de rémunération du personnel. De même, Broadbent et al. (1996) soulignent la difficulté d'identification du principal dans le secteur public.

structure disciplinée par son environnement en tant que variable déterminante de l'homogénéité. Le regard d'un environnement déterministe sur les pratiques de contrôle empêche donc l'analyse des arrangements locaux dans le cadre d'un contexte de pressions perçues comme uniformes. La recherche vise à aller au-delà des logiques institutionnelles en étudiant les interactions des pressions internes à l'organisation et externes venant de l'environnement⁹⁴. Par ailleurs, les modalités informelles d'évaluation prennent une place limitée dans l'analyse de la théorie néo-institutionnelle alors même qu'elles sont régulièrement présentées comme ayant un rôle important dans le contrôle des services publics⁹⁵.

- **Le choix de l'approche foucauldienne du gouvernement**

Cette recherche fait le choix d'analyser les fonctions de l'évaluation à l'aide de la théorie foucauldienne du gouvernement. En décrivant les structures disciplinantes et l'articulation des savoirs avec les techniques de gouvernement, le recours aux travaux de Foucault permet en effet, de mieux comprendre l'articulation des fonctions habilitantes et contraignantes de l'évaluation avec les connaissances produites en intégrant le rôle des comportements d'acteurs et du contexte dans l'étude. Ce cadre d'analyse permet ainsi de décrire les structures disciplinantes tout en montrant le rôle des savoirs dans le développement des technologies de gouvernement. Le cadre d'analyse de Foucault a également l'avantage de permettre de dépasser les seules explications économiques et d'envisager d'autres schémas explicatifs, faisant notamment intervenir les éléments politiques et humains. Le contrôle n'est pas seulement une technique de production de données pour décider, elle est aussi le fruit dans cette apport, d'un processus social et politique avec des relations de conflits et de pouvoir entre acteurs. Cette analyse apparaît également adaptée dans le milieu public avec le développement de pratiques importées du privé⁹⁶. Les analyses se basant sur Foucault permettent alors d'étudier les discours d'incitation au développement des pratiques

⁹⁴ Le travail de recherche part justement d'une posture critique vis-à-vis de ce point de vue, qui sans nier le rôle de ces contraintes, visent à montrer la diversité des pratiques mises en œuvre dans un même contexte de pression institutionnelle.

⁹⁵ Les travaux académiques comme celui de Fabre (2005) ou managériaux comme ceux de France Qualité Publique (2004 ; 2006) mettent en avant la place des contrôles informels concernant l'évaluation des performances dans les services publics (locaux). Ces points portant sur les modalités informelles de contrôle sont présentées en *Chapitre 2*.

⁹⁶ Cette théorie permet de contextualiser les paradoxes de la gouvernance dans le milieu public marquée notamment par le développement de pratiques importées du privé (ex. : contrats de performance, enquêtes de satisfaction). A titre d'exemple, Hatchuel et al. (2005) décrivent la mise en place de système de gestion axée sur les résultats dans les services de police comme des « *évaluations froides et rationnelles sur fond d'impératifs soigneusement chiffrés de stratégies organisationnelles* ».

d'évaluation des services publics se fondant sur la rhétorique de la modernité (discours du « *New Public Management* »).

Cette recherche fait le choix d'utiliser l'approche foucauldienne du gouvernement comme un cadre permettant l'analyse des données portant sur les fonctions de l'évaluation des services publics par la satisfaction des usagers⁹⁷. Ce cadre d'analyse a alors pour fonction de classer les données et d'organiser leurs interprétations.

3 2. Le dispositif conceptuel de la recherche

A l'aide du cadre d'analyse foucauldien du gouvernement, cette recherche porte sur l'analyse de l'articulation des fonctions apprentissage et discipline de l'évaluation des services publics par la satisfaction des usagers.

3 2 1. Les concepts portant sur l'objet de la recherche

Les concepts importants en sciences de gestion sont souvent implicites. La logique, les idées et les principes qui les caractérisent apparaissent en effet, comme des construits pouvant prêter à discussion⁹⁸.

- **L'évaluation : de la valeur à sa mesure**

La notion d'évaluation est un concept aujourd'hui largement utilisé dans le champ des services publics⁹⁹.

Le terme « *évaluation* » signifie « *caractère de ce qui répond aux normes idéales* » (Rey, 2001, p. 1679)¹⁰⁰. Ce mot apparaît en France au cours du XIV^e siècle :

« Evaluer relevé sous la forme *esvaluer* en 1366 est dérivé par préfixation en *é* de l'ancien français *value* « valeur, prix » (du XII^e au XVII^e, plus-value). *Evaluation* (1365, *evaluacion*) dérivé du verbe, signifie « action d'évaluer » » (Rey, 1998, p.1345).

⁹⁷ Il convient de souligner la diversité des rôles des théories sollicitées dans les travaux en contrôle. Les cadres d'analyse utilisés viennent le plus souvent en appui des données. Il arrive qu'ils soient également comparés pour étudier le cadre le plus pertinent pour l'étude de l'objet contrôlé.

⁹⁸ Concernant la présentation des concepts étudiés dans cette section, deux dictionnaires sont utilisés à savoir, *Le Grand Robert de la langue française* (2001, sous la direction d'Alain Rey) pour les définitions des termes et *Le Dictionnaire historique de la langue française* (1998, sous la direction d'Alain Rey) pour la compréhension de leurs origines historiques.

⁹⁹ A titre d'exemple, il existe de nombreuses structures en charge de l'évaluation des administrations publiques, à savoir la Cour des Comptes, l'Inspection Générale de l'Action Sociale, le Conseil National de l'Evaluation, la Société Française d'Evaluation, le Haut Comité d'Evaluation, le Commissariat à la réforme de l'Etat ou l'Agence d'Evaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur [recensement non exhaustif].

¹⁰⁰ Le verbe évaluer est défini comme « *porter un jugement sur la valeur* » (Rey, 2001, p. 347). Par ailleurs, d'après ce dictionnaire, le terme valeur peut prendre le sens de « *caractère de ce qui satisfait à une fin déterminée* » ou « *conviction d'un individu sur ce qui peut être bien, juste ou souhaitable* ».

Les démarches d'évaluation de l'Etat se sont institutionnalisées au niveau de l'Etat au cours du XX^e siècle¹⁰¹. Le Décret du 22 janvier 1990 relatif à « *L'évaluation des politiques publiques* » institutionnalise l'évaluation comme pratique de management des services publics en créant le Comité Interministériel de l'Evaluation, suivi par le Décret du 18 novembre 1998 relatif à « *L'évaluation des politiques publiques* » abrogeant le précédent Décret de 1990 [tableau]

Documents légaux	Définitions de l'évaluation des politiques publiques
Décret n°90-82 du 22 janvier 1990	« [L'évaluation] consiste à rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés ». « [L'évaluation] répond à une exigence de 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 ».
Décret n°98-1048 du 18 novembre 1998	« [L'évaluation a pour] objet d'apprécier dans un cadre interministériel, l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre ».

Tableau 18. Les définitions légales de l'évaluation des politiques publiques

Le débat de l'évaluation portant sur les politiques publiques est révélateur de la difficulté de définition de ce terme où deux conceptions sont identifiées, qualifiées de gestionnaire pour la première (évaluation comme technique de rassemblement) et de démarche démocratique pour la seconde (évaluation comme une opinion).

- celle qui définit l'évaluation comme une technique de rassemblement : cette conception s'inscrit dans la lignée du rapport Deleau (1985) intitulé « *Evaluer les politiques publiques* ». L'évaluation est la « *mesure des effets propres d'une politique* »¹⁰². L'évaluation vise ainsi à identifier l'efficacité de la politique en comparant les résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre ;

- celle qui analyse l'évaluation comme une opinion, une appréciation et un jugement : cette conception est développée par le rapport Viveret intitulé « *L'évaluation des politiques et des actions publiques* » (1989). Sur commande du Premier Ministre Michel Rocard, Viveret établit un rapport sur l'évaluation organisé autour du rôle de l'évaluation dans le processus démocratique et dans l'accroissement de l'efficacité des services publics. L'évaluation est

¹⁰¹ Pour Cluzel-Métayer (2006), la démarche d'évaluation remonte à 1946, date à laquelle le CECR est créé. Ce dispositif est ensuite consacré par la mise en place de procédures de Rationalisation des Choix Budgétaires en 1968 qui n'ont pas été reconduites.

¹⁰² Rapport Deleau (1985), *Evaluer les politiques publiques*, rapport de M. Deleau, J.P.Nioche, P. Penz, et R.Poinsard, La Documentation Française, remis au Premier Ministre, publication par le Commissariat général du plan.

alors un « *jugement porté sur la valeur des politiques publiques* »¹⁰³. L'évaluation apparaît comme un contributeur d'information au débat démocratique laissant au citoyen la possibilité de juger de l'efficacité publique, l'accent étant mis sur la dimension interprétative de la démarche évaluative.

Forme moderne du contrôle pour les uns, instrument de démocratie pour les autres, l'évaluation apparaît associée aux thèmes de la décentralisation et de la déconcentration. Pour Duran et Monnier (1992), la logique d'évaluation souligne « *l'ambition quantitative de l'évaluation* ». Au-delà du seul périmètre des politiques, le concept d'évaluation s'associe dans les administrations publiques à de multiples domaines marquant un champ vaste d'application [tableau].

Domaines	Définitions de l'évaluation dans le secteur public
Evaluation des politiques publiques	« Evaluation en profondeur du contenu, des processus et/ou des effets d'une politique publique à l'aide de critères déterminés afin de confirmer ou de changer le contenu de la politique, ses objectifs, les normes à respecter ou la stratégie d'implémentation » (Legrain et al., 2006, p.113). « Activité de rassemblement, d'analyse et d'interprétation de l'information concernant la mise en œuvre et l'impact de mesures visant à agir sur une situation sociale ainsi que la préparation de mesures nouvelles » (Leca, 1993 p.165).
Evaluation des prestations publiques	« Détermination (fondée sur des opinions, des documents, des données objectives ou subjectives) des résultats (désirables ou non, passagers ou permanents, immédiats ou futur) obtenus par une activité (programme, partie d'un programme, continue ou non) conçue pour atteindre certains buts ou objectifs (ultérieurs, intermédiaires ou immédiats, efforts ou performance, à court ou long terme) » (Saïas et Leonardi, 1977, p.11).
Evaluation des services publics	« Evaluer un service public, c'est examiner dans quelle mesure il remplit efficacement ses missions tout en respectant les valeurs et les principes généraux sur lesquels repose son action » (Rangeon, 1993, p.12).
Evaluation des performances publiques	« [Elle] consiste à porter à l'aide de critères transparents, un jugement de valeur sur les produits et les effets des politiques publiques » (Knoepfel et Varone, 1999, p.110).

Tableau 19. Les acceptions du terme « évaluation » dans le secteur public [non exhaustif]

En sciences de gestion, le concept d'évaluation se trouve être utilisé dans des disciplines comme la gestion des ressources humaines (évaluation des salariés, des formations, des compétences), la finance (évaluation d'entreprise) ou le contrôle de gestion (évaluation des performances). Le terme évaluation est associé en contrôle de gestion à la valorisation des compétences, des performances ou de la qualité des prestations. L'évaluation consiste à

¹⁰³ Rapport Viveret (1989), *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, La Documentation Française, remis au Premier Ministre en 1989.

comparer une situation à un idéal. D'après cette conception, l'évaluation dépend de la conception de ce qu'est un plus grand bien pour un manager. Les différentes intentions et stratégies d'acteurs intervenant dans la chaîne de l'évaluation amènent des représentations multiples du résultat attendu de l'évaluation. Il ne peut y avoir de jugement sans norme et sans système de valeurs. La valeur d'une action ou d'un projet ne peut donc être décrétée par un seul acteur. Bessire (1999) travaillant sur le concept de performance précise ce sens :

« L'évaluation d'une réalité quelconque est un acte de jugement qui vise à lui conférer une valeur. Dès lors que cette réalité implique une pluralité d'acteurs, l'évaluation mobilisera des systèmes de valeurs différents » (p.128).

Ces définitions notent de multiples visions de l'évaluation apparaissant tantôt comme une activité de rassemblement, tantôt comme une activité de jugement. Le débat entre ces deux conceptions porte sur le sens à donner à l'évaluation entre contributeur du jugement et technique de rassemblement, entre neutralité des informations et jugement critique de l'acteur et entre action de mesure et activité de jugement.

- **Le service public : institutions et fonctions**

La notion de service public est aujourd'hui un concept clé du droit servant à définir le champ du droit public. La distinction public-privé structure également d'autres disciplines de recherche comme l'économie ou le management¹⁰⁴.

L'expression « *service public* » prend le sens de « *institutions administratives, mission d'intérêt général, régime de droit public puis entreprise d'intérêt général, gérée directement ou non par l'administration selon des règles exorbitantes du droit commun* » (Rey, 2001, p.576). L'expression service public apparaît au cours du XVI^e siècle :

« depuis le XIX^e s, le terme service désigne un organisme chargé d'une fonction administrative (av 1835 académie) l'expression service public « institutions administratives, mission d'intérêt général » (1835) a pris dans l'usage courant une acception plus large. Au sens d'obligations envers la collectivité, service public désignait le fait de servir dans l'administration (1580) » (Rey, 1998, p.3501).

Dans son travail de synthèse sur la période de l'Ancien Régime, Mestre (2004) précise que la liaison du substantif « *service* » et de l'adjectif « *public* » se rencontre dès la fin du XVII^e siècle où l'expression « *serviggio publico* » figure dans un texte rédigé par les organes

¹⁰⁴ A titre d'exemple, dans le domaine du management, il existe l'association de chercheurs du Recemap (Réseau des enseignants-chercheurs spécialisés en management public). Cette distinction structure de nombreux débats scientifiques comme la question de la spécificité des méthodes d'évaluation.

de la République de Gênes en 1612¹⁰⁵. De nombreux documents institutionnels produits sous l'Ancien Régime utilisent cette expression [tableau].

Documents	Documents utilisant l'expression « service public » sous l'Ancien Régime
Pouvoir royal	Edit Royal (1635) relatif aux transports publics et à la Poste ; Arrêts du Conseil du Roi du 20 novembre 1785 réglant les Postes ; Arrêt du Conseil d'Etat (13 juillet 1759).
Administrateurs	Instructions de l'intendant de Paris Pierre-Marc d'Argenson du 27 juillet 1742 ; Ordonnance de police de la municipalité d'Amiens du 6 février 1787.
Avocats	Portalis (1781) dans « <i>Mémoire pour le pays de Provence contre l'Ordre de Malte</i> ».
Publicistes	Rousseau dans <i>Le contrat social</i> paru en 1762 ; Louis-Alexandre La Rochefoucauld en 1778 dans <i>l'Encyclopédie méthodique</i> .

Tableau 20. Les documents utilisant l'expression « service public » sous l'Ancien Régime [adapté de Mestre (2004)]

Ces documents soulignant l'intérêt pour le concept de service public apparaissent d'origines multiples (ex. : pouvoirs royaux, administrateurs). Selon Mestre (2004), l'engouement pour l'expression « *service public* » lors des dernières décennies de l'Ancien Régime résulte de la combinaison de différents facteurs :

« La polysémie du mot « service » en facilite l'usage. L'expression elle-même a un caractère positif : elle donne l'impression que ceux qui gouvernent, que ceux qui administrent, voire que ceux qui détiennent un monopole d'exploitation, sont les serviteurs de la collectivité et non des « despotes » qui abusent de leurs pouvoirs pour satisfaire leurs désirs ou leurs intérêts, on comprend donc que cette formule ait séduit, à une époque qui se veut éclairée, qui devient de plus en plus sensible à la recherche de la satisfaction générale, du bonheur » (p.34).

Même si l'expression service public est un concept ancien, il n'acquiert de sens juridique et politique qu'au XX^e siècle. Les juristes utilisent alors ce terme pour répondre au besoin de fondation du droit public administratif en créant la théorie juridique du service public. Hauriou¹⁰⁶ intègre le service public dans son analyse dès 1903 :

« Le service public est une organisation » et même une « institution » réunissant un ensemble d'éléments humains, matériels, financiers et juridiques »¹⁰⁷.

Dans la même lignée, Duguit¹⁰⁸ s'attache en 1928 à ériger la notion de service public en critère d'identification du droit public et de répartition des contentieux justifiant une réglementation spécifique dans l'organisation et le fonctionnement des services publics :

¹⁰⁵ Pour Mestre (2004), l'expression « *service public* » devient d'usage, l'expression systématique dans les années 1770. Le service du public désigne alors le service de l'Etat mais également le service de « *tout le peuple* » selon la définition du mot public donné par le *Dictionnaire de l'Académie* en 1694.

¹⁰⁶ Hauriou fut juriste et Doyen de la Faculté de Droit de Toulouse de 1906 à 1926. Il a écrit notamment sur la théorie de l'institution et la puissance publique. Son travail constitue un commentaire abondant des décisions des autorités administratives. Ses thèses ont mis en avant une vision de l'Etat comme puissance publique dont la nature justifierait un droit d'exception.

¹⁰⁷ Hauriou (1903), Précis de Droit Administratif, 5^{ème} ed, p.187 cité par Venezia (2004, p.169).

« [Le service public est] toute activité dont l’accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants parce qu’elle est de telle nature qu’elle ne peut être réalisée complètement que par l’intervention de la force gouvernante »¹⁰⁹.

En 1947, Rolland définit trois principes comme fondement juridique de la notion de service public formalisée sous l’appellation « *Lois de Rolland* », à savoir les principes de continuité, d’égalité et de mutabilité. Auby (1997) réalise dans son ouvrage portant sur « *Les services publics locaux* » une synthèse des caractéristiques de ces principes [tableau].

Principes	Caractéristiques des principes du service public développés par Rolland
Egalité	Ce principe implique la neutralité du service public. Il interdit que le service soit assuré de manière différente, en fonction de considérations politiques ou religieuses, à l’encontre de son personnel et de ses usagers. Tous les citoyens doivent être placés face aux services publics dans une position égale pour l’accès au service, sans discrimination, ni avantage.
Continuité	C’est le principe qui exige un fonctionnement régulier des services sans interruptions autres que celles prévues par la réglementation en vigueur. Ce principe suppose que les usagers aient un droit au maintien et à la régularité du fonctionnement des services.
Mutabilité	Ce principe s’appuie sur une série de prérogatives de l’administration. Il lui appartient de créer, supprimer, modifier un service public selon l’évolution de la notion et de la conception de ce qui est du service public, d’après les besoins de l’ensemble des usagers, contre certains intérêts particuliers, et lorsque les circonstances changent.

Tableau 21. Les principes du service public développés par Rolland [adapté de Auby (1997)]

Ces principes constituent la base de fondement du droit des services publics actuel permettant de caractériser le droit applicable. Ces trois principes sont ainsi énoncés comme le socle d’un système de valeurs et les critères de reconnaissance des activités de service public. Pour Truchet (1997, p.38),

« [Rolland] tirait [ces principes] de la jurisprudence antérieure. Mais la synthèse était si claire que son nom est resté attaché à un triptyque devenu classique pour exprimer les principes de fonctionnement s’imposant à tous les services publics : continuité, égalité, adaptation continue ».

Au-delà de la définition de ses principes caractéristiques¹¹⁰, la notion de service public se heurte à un problème de définition traditionnellement sources de discussions. Cette notion est en effet, conçue comme une théorie politique de l’Etat fondée sur le principe de satisfaction de l’intérêt général (définition de type fonctionnelle). Définir le service public en fonction du

¹⁰⁸ Duguit est un juriste français spécialiste de droit public. Il devient professeur de droit public et Doyen de l’Université de Bordeaux. Il est avec Hauriou, le premier représentant de « *l’école du service public* », également connue sous le nom « *école de Bordeaux* » (comprenant Léon Duguit, Gaston Jèze, Roger Bonnard, André de Laubadère et Latournerie).

¹⁰⁹ Duguit (1928), *Traité de droit constitutionnel*, éditions de Boccard, 3ème éd, tome 2, p.61 cité par De Corail (1997).

¹¹⁰ Cluzel-Métayer (2006) met en avant dans son travail une évolution juridique des principes de Rolland avec l’intégration du principe de qualité publique.

caractère d'intérêt général consiste alors à exprimer la finalité de l'Etat. De Laubadère donne par exemple, en 1953 la définition ci-dessous :

« [Un service public est] toute activité d'une collectivité visant à satisfaire un besoin d'intérêt général »¹¹¹.

De même, le *Lexique des termes juridiques*¹¹² définit le service public de la manière suivante :

« [Un service public est] toute activité destinée à satisfaire à un besoin d'intérêt général et qui, en tant que telle, doit être assurée ou contrôlée par l'administration dans la mesure où la satisfaction continue de ce besoin ne peut être assurée que par elle ». (p.531-532).

Cependant, le service public comme au service de l'intérêt général n'a de cesse d'être analysé et commenté (Condette-Marcant, 2004). Face au développement des services régis par le droit public et leurs diversités, les juristes ont également intégré le critère d'activités gérées par l'Etat (définition de type organique). Le droit s'accorde alors aujourd'hui à coupler ces critères fonctionnels et organiques pour identifier le périmètre des services publics¹¹³. Le service public n'est plus simplement vu en fonction de sa finalité d'intérêt général mais également en fonction de ses caractéristiques institutionnelles. D'après Weil et Pouyaud (2003, p.59),

« élaborée par la doctrine et la jurisprudence classiques, la notion de service public comportait à la fois un sens matériel (activité d'intérêt général) et un sens organique (prise en mains par les pouvoirs publics). Plus exactement, la séparation alors faite entre les activités privées, poursuivies dans un but personnel, et les activités publiques, exercées dans un but d'intérêt général, établissait une concordance parfaite entre la conception matérielle et la conception organique du service public ; en relevant le caractère de services public d'une activité déterminée, on constatait par là même la prise en charge de cette activité par les autorités administratives ».

De ce fait, le service public apparaît comme une expression complexe dans laquelle se mélangent des significations multiples qui s'entrecroisent. Pour Bartoli (1997), la dichotomie tranchée entre secteur public et privé se révèle cependant, de plus en plus artificielle et stérile compte tenu de la diversité des interventions et des structures publiques avec une frontière « poreuse, mouvante et irrégulière ».

¹¹¹ De Laubadère (1953), Traité élémentaire de droit administratif, p35 cité par De Corail (1997).

¹¹² Dalloz 14ème édition mai 2003, lexique des termes juridiques.

¹¹³ Le service public apparaît à la fois comme une activité et une structure. Au sens organique, le service public est une partie de l'appareil administratif de l'Etat ou des collectivités territoriales, avec un ensemble d'agents et de moyens matériels. Dans l'optique fonctionnelle, le service public apparaît comme une activité d'intérêt général. Champeil-desplats (2004) met en évidence dans son étude, la confusion de ces logiques fonctionnelle et organique au travers de l'analyse des débats constitutifs de 1946 se référant à la notion de service public.

- **La satisfaction : aspects cognitifs et affectifs**

Le concept de satisfaction a fait l'objet d'une littérature abondante. La connaissance du processus par lequel le vécu d'une expérience de service se traduit en niveau de satisfaction intéresse les chercheurs en marketing (satisfaction des clients), en gestion des ressources humaines (satisfaction des salariés) mais également dans le cadre des politiques publiques avec les démarches participatives type Agenda 21 (satisfaction du citoyen) ou dans le domaine de la gouvernance (satisfaction des parties prenantes).

Le terme « *satisfaction* » signifie « 1) acte par lequel quelqu'un obtient la réparation d'une offense, 2) sentiment de bien-être, plaisir qui résulte de l'accomplissement de ce qu'on attend, désire, ou simplement d'une chose souhaitable, 3) action de contenter, de satisfaire (un besoin, un désir) » (Rey, 2001, p. 195). Le terme satisfaction apparaît au cours du XII^e siècle :

« Satisfaction est emprunté (v1155) au latin *satisfacio* « excuse, justification, amende honorable », puis « réparation » et « action d'acquitter une dette ». Ce nom désigne d'abord l'acte par lequel on obtient réparation d'une offense, surtout dans des locutions verbales comme donner, obtenir satisfaction. Dans le vocabulaire théologique (1260), le mot se dit de l'acte destiné à réparer envers dieu l'offense du péché. Il s'est aussi employé (1280) pour l'acte par lequel on paie ce que l'on doit. Satisfaction dans l'usage courant (1611) désigne le plaisir qui résulte de l'accomplissement de ce que l'on désire, d'où le sens de « plaisir, occasion de plaisir » (fin XVII^e s, Mme de Sévigné). Le nom se dit ensuite (1836) de l'action de satisfaire un besoin, un désir et s'emploie dans donner satisfaction « contenter quelqu'un » (1671) » (Rey, 1998, p.3390)

Le marketing d'entreprise a largement conceptualisé le terme de satisfaction en le présentant comme source d'influence de l'acte d'achat, de la fidélité à la marque ou d'intention de prescription. D'après Evrard (1993, p.55),

« la satisfaction est devenue un des thèmes majeurs de l'étude du comportement du consommateur tant dans le champ de la recherche théorique que dans celui des pratiques d'entreprises ».

Les travaux académiques en marketing mettent en avant la dimension comparative de la satisfaction en étant présenté comme une disconfirmation des attentes et des besoins entre le service perçu et le service attendu. Dans cette conception, le client formule au moment de l'achat des prévisions sur la performance future de l'objet qu'il compare lors de son utilisation à la qualité de la performance. Si la performance est égale ou supérieure à ce qu'il attendait, il est alors satisfait. La satisfaction apparaît ainsi comme un processus comparatif entre l'expérience subjective vécue et une base de référence initiale, c'est-à-dire entre ce que le client considère devoir être le service offert (les attentes) et sa perception de la performance

effective du prestataire (les résultats obtenus). L'origine de cette logique comparative du processus de la satisfaction est attribuée aux travaux d'Oliver (1980 ; 1981) :

“The satisfaction is a function of an initial standard and some perceived discrepancy from the initial reference point” (Oliver, 1980, p.461).

Ces définitions inscrivent la satisfaction dans un processus de disconfirmation des attentes suivant une échelle de valeur :

“Satisfaction results from a subjective comparison of the expected and received product attribute levels” (Oliver, 1981, p.26).

La satisfaction de l'utilisateur d'un service apparaît alors comme relevant de l'écart entre son attente *ex ante* et son évaluation *ex post*¹¹⁴. Cependant, le concept de satisfaction apparaît plus complexe. En gestion des ressources humaines, d'autres travaux montrent que les causes de satisfaction et d'insatisfaction ne sont pas du même ordre. C'est le cas par exemple, de la recherche sur la « *théorie bi-factorielle* »¹¹⁵ de Herzberg (1966) qui distingue les facteurs explicatifs de satisfaction et d'insatisfaction en considérant deux types de besoins, à savoir les facteurs de motivation (ex. : le travail, la responsabilité) apportant de la satisfaction et les facteurs d'hygiène (ex. : défauts et qualité du supérieur hiérarchique, sécurité de l'emploi, salaire) n'impliquant pas de la satisfaction mais au mieux de l'indifférence ou de l'insatisfaction si ces besoins ne sont pas comblés. La satisfaction n'apparaît donc pas comme le contraire de l'insatisfaction¹¹⁶. Herzberg (1966) plaide au contraire, pour l'existence de poids dépendant du niveau de performance où la satisfaction est bidimensionnelle et où les facteurs qui engendrent la satisfaction sont différents et indépendants de ceux qui engendrent l'insatisfaction.

Au-delà de sa dimension comparative, la satisfaction est définie dans les travaux de marketing, comme un « *état psychologique* » (Evrard, 1993), un « *jugement* » (Jougoux, 2006) ou une « *impression* » (Kotler, 2006). La satisfaction dépend en effet, d'aspects cognitifs de comparaison mais également de la nature de l'état psychologique où la satisfaction est vue comme une réponse émotionnelle. Selon Kotler (2006),

¹¹⁴ A partir de ces travaux, les chercheurs spécialisés dans le domaine du marketing, ont cherché à améliorer les méthodologies d'évaluation. A titre d'exemple, c'est le cas de Parasuraman et al. (1988) ayant créés un système de mesure de la satisfaction appelé « *Servqual* ».

¹¹⁵ Frederick Herzberg (1966), *Work and the nature of man*, world publishing. Traduction française : *Le travail et la nature de l'homme*, entreprise moderne d'Édition, cité par Filleau MG., Marques-Ripoull C. (1999), *Les théories de l'organisation et de l'entreprise*, édition Ellipses.

¹¹⁶ Le paradigme de la confirmation-infirmité des attentes suppose que le poids d'un élément dans la satisfaction du client est prédéfini et demeure constant quelle que soit la façon dont se déroule l'expérience de service (logique de poids fixe). Cependant, ce processus comporte des limites sérieuses telles que la remise en causes de standard de comparaisons préétablies ou la présence de zones d'indifférence ou d'effet de seuil. Ces limites suggèrent que certains éléments peuvent contribuer à la satisfaction du client différemment selon leur niveau de performance perçue (logique de poids variables).

« pour de nombreux services, la satisfaction client n'est pas tant liée au résultat final de la prestation qu'au vécu pendant cette prestation. L'expérience est composée d'émotions et de sensations que le responsable marketing peut anticiper et provoquer. La satisfaction est purement expérientielle, elle résulterait de l'état d'esprit du client suite à une prestation de service ».

Appliqué au domaine public, la satisfaction dépend autant de l'idée que l'utilisateur se fait du service public que de la réalité du service¹¹⁷. En matière de service public, la satisfaction des usagers peut être ainsi affectée par d'autres critères parce qu'ils réagissent non seulement en tant qu'utilisateurs de la prestation mais également en tant que citoyens ou contribuables. De plus, le problème de la satisfaction dans les services publics ne se pose pas uniquement en termes de critères mesurables d'accessibilité des services ou de simplicité des démarches administratives. Elle provient des facteurs formels de production du service (ex. : accueil, délais) mais aussi des circonstances (ex. : qualité de l'écoute, attention de l'agent). Par ailleurs, il s'avère que la satisfaction renvoie aussi pour les usagers à la perception d'avoir été traités justement ou injustement. Pour Sabadie (2003), concernant les prestations de la Caisse d'Allocations Familiales, la qualité perçue est liée à des facteurs tels que la transparence de l'information fournie aux usagers sur la gestion de leur dossier, la justice perçue des critères, la gestion des réclamations et l'écoute des usagers¹¹⁸.

De ces définitions, il en ressort que la satisfaction est multidimensionnelle intégrant des aspects à la fois cognitif (connaissance du produit) et affectif (émotion dans l'élaboration du jugement). La satisfaction est ainsi un processus cognitif intégrant des éléments affectifs relevant d'une réponse émotionnelle interagissant en tandem et survenant lors d'une transaction (Evrard, 1993).

- **L'utilisateur : une figure aux contours malléables**

Le concept d'utilisateur est aujourd'hui largement associé à la notion de service public que ce soit par exemple dans l'administration judiciaire, la police, la Poste ou les collectivités territoriales

¹¹⁷ Certains chercheurs ont travaillé à l'amélioration des systèmes de mesure de la satisfaction spécifiques aux services publics. A titre d'exemple, la *Revue Française de Marketing* a réalisé en 1993 un dossier spécial (n°144-145), consacré à ce thème dans les services publics (ex. : EDF, La Poste et France Télécom).

¹¹⁸ Une organisation publique peut choisir de cibler ses actions plus spécifiquement vers une catégorie d'utilisateurs. A titre d'exemple, l'ANPE a mis en place des actions visant à favoriser le retour à l'emploi des chômeurs de longue durée.

dans la mesure où l'usager constitue une réalité juridique et institutionnelle sur laquelle repose en partie le droit public¹¹⁹.

Le terme usager désigne « 1) une personne qui a un droit réel d'usage, 2) personne qui utilise (un service public, le domaine public) » (Rey, 2001, p.1640). Le terme usager apparaît au cours du XIV^e siècle :

« [L'] usager a désigné la personne qui connaît bien les usages, les *us et coutumes* (1320). Le mot n'est plus employé comme adjectif aux sens de « qui a l'habitude de faire quelque chose » (v1375) et d'« usuel » (1380). Le nom est aussi un terme juridique qui désigne celui qui a un droit réel d'usage (1319). Usager repris au XX^e s, se dit aujourd'hui couramment d'une personne qui utilise un service public (1904). En relation avec usage en linguistique, il désigne ensuite spécialement (1955) un utilisateur de la langue » (Rey, 1998, p.3976).

Dans son travail de synthèse, Jeannot (1998) souligne que le terme est utilisé dès le XIV^e siècle en désignant un membre d'une communauté qui possède de manière collective bois et pâtures (les « *usages* » ou les « *communaux* »). L'usager se définit alors par une appartenance et une appropriation de la terre. Au XIX^e siècle, le terme d'usager se restreint au sens qui lui est donné dans les articles 625 à 636 du Code Civil (Jeannot, 1998). L'usager dans le Code Civil comme l'usufruitier sont des catégories issues du droit romain, à savoir le *jus utendi* ou *usus* (droit d'user de la chose) et le *jus fruendi* ou *fructus* (droit de recueillir les fruits). Le droit d'usage est alors une version limitée du droit de l'usufruitier et où l'usager apparaît comme celui qui a un droit d'usage restreint et incessible sur un bien.

C'est par un glissement de ce sens dans la langue juridique que naît son emploi moderne alors que se forge la nouvelle théorie du service public au début du XX^e siècle (Jeannot, 2007). Dans un Arrêt du Conseil d'Etat donné en 1906¹²⁰ à propos des utilisateurs d'une ligne de tramway, la question s'énonce ainsi :

« Il faut donc rechercher si les usagers ont un droit au fond à exiger l'intervention de l'administration » [Arrêt Conseil d'Etat, 1906].

Cette décision juridique confirme un intérêt à agir au requérant, auquel s'ajoute l'intérêt à agir des usagers contre les décisions ou refus de mettre en œuvre des décisions visant à assurer la continuité ou la mutabilité du service public. Cette décision du droit administratif consacre donc le mot usager en établissant le droit de celui-ci à mettre en cause les actes concernant un service public. D'après Jeannot (2007, p.39),

¹¹⁹ Si le terme paraît associé au service public, il ne lui est pas exclusif, l'usager étant par exemple un interlocuteur pour les banques. Ces interlocuteurs sont regroupés au sein de l'Association Française des Usagers des Banques.

¹²⁰ Arrêt du conseil d'Etat, 21 décembre 1906, syndicat des propriétaires et contribuables des quartiers Croix-de-Leguey-Tivoli, Recueil des arrêts du conseil d'Etat, 1906, GAJA, n°17, cité par Jeannot 1998.

« le fait que ce procès, initié par Duguit lui-même, ait été perdu par les habitants qui souhaitaient voir prolonger la ligne de tramway, atteste cependant la faiblesse de la position de ce dernier : si la notion de service public est construite autour de la figure de l'utilisateur, cela ne lui donne pas le pouvoir de peser sur l'offre. En effet, dans cette construction, l'utilisateur a le droit de faire appliquer la règle de fonctionnement que s'est donnée un service public mais pas de réclamer la création d'une nouvelle ligne de tramway ».

Après la seconde guerre mondiale, il faut attendre la fin des années 1950 pour que l'utilisateur s'impose comme un interlocuteur de l'action publique. C'est à la Libération sous la forme d'une gestion tripartite qu'apparaît la nécessité d'intégrer les usagers dans la gestion publique. Selon Chevalier (1997, p.15),

« la représentation de l'utilisateur véhiculée sur le discours politique et juridique évolue : quittant son statut passif de simple consommateur de prestataires, l'utilisateur est désormais reconnu comme un acteur, investi d'un droit de regard sur la marche des services. La concertation avec les représentants des usagers, voire leur présence au sein des conseils d'administration des services publics, inaugure un style de gestion nouveau, qui sera prolongé dans les années 60 par la promotion d'une véritable « idéologie participative » visant à favoriser l'association des administrés à l'exercice des responsabilités administratives ».

Le statut de l'utilisateur se trouve ainsi au centre de la construction juridique du service public¹²¹. L'expression « *usager du service public* » constamment employée par les juristes a cependant rarement fait l'objet d'une définition approfondie. En effet en 1974, Gaudusson analyse la position de l'utilisateur dans les services administratifs en cherchant à définir le périmètre de l'utilisateur. La distinction de l'utilisateur avec d'autres catégories d'interlocuteurs comme l'administré ou le bénéficiaire, n'est pas aisée¹²². D'après Gaudusson (1974, p.233),

« l'utilisateur est une notion floue. Il s'agit d'une personne qui reçoit de l'administration une prestation (le service rendu) dans une acception très large. Dans les faits, les usagers constituent essentiellement l'ensemble des particuliers avec lesquels les services publics sont appelés à entrer en relation ».

Travaillant dans le champ de l'action sociale, Humbert (2000) soulève également la difficulté de définition du périmètre de l'utilisateur dans la mesure où dans les situations d'usage, l'utilisateur est aussi défini par un autre que par lui-même et cite par exemple, le cas des

¹²¹ L'utilisateur apparaît comme le pilier du changement en lui conférant des droits contre l'administration (droits des usagers au renforcement de l'information des administrés, à l'accessibilité ou à la simplicité des démarches administratives). Pour une synthèse complète sur ces droits, la recherche de Cluzel-Metayer (2006) présente les règles de droit organisant la qualité des services publics.

¹²² Pour Gaudusson (1974), l'utilisateur ne peut être limité au bénéficiaire d'une activité de service public dans la mesure où il n'en est qu'une catégorie en constatant que les administrés peuvent bénéficier indirectement de l'activité administrative. L'administré n'est usager du service public que s'il entre en relation avec l'administration afin de recevoir les prestations prévues.

assistantes sociales parlant plus souvent de leurs usagers que ceux-ci n'utilisent ce vocable pour parler d'eux-mêmes :

« C'est en réalité l'usage qui fait l'utilisateur et non l'inverse. L'utilisateur ne préexiste ni ne survit à la situation d'usage. Nous ne sommes jamais usagers comme nous sommes homme ou femme ou même citoyen(ne). Si l'usage est par définition le droit d'utilisation d'un bien ou d'un service, la mise en œuvre de ce droit est toujours socialement construite. Il y a rapport social dès lors qu'il y a mise en relation d'un producteur et d'un bénéficiaire à propos d'un objet à échanger ou à réparer. L'utilisateur ne peut donc pas être défini en soi. L'utilisateur n'existe que par une situation concrète : le guichet auquel on s'adresse, la prestation que l'on reçoit, le professionnel que l'on rencontre, le service public que l'on utilise » (p.17).

Enfin, Nicinski (2001) étudie les Services Publics industriels et Commerciaux et constate la difficulté juridique de détermination du périmètre de l'utilisateur se caractérisant par sa plasticité, son insaisissabilité, les fluctuations de ses critères, son instabilité et sa relativité. Pour Nicinski (2001), apprécier la notion d'utilisateur revient à examiner au sein de la relation de service public, le mouvement de balancier entre l'intérêt général et les intérêts particuliers de chaque utilisateur :

« A travers la dérive bureaucratique des entreprises publiques ou de la vague de consumérisme individuel des années 70, c'est toujours la même question qui se pose : jusqu'où peut-on faire prévaloir l'individu sur la collectivité, sans détruire le lien de solidarité et l'impératif de cohésion ? » (p.15).

L'utilisateur ne peut exister qu'au milieu d'une collectivité d'utilisateurs à travers laquelle ses désirs et aspirations sont standardisés par la puissance publique. Dire que l'utilisateur est celui qui bénéficie personnellement et individuellement d'une prestation ne permet pas d'identifier avec exactitude le périmètre des utilisateurs. Pour Nicinski (2001, p.103),

« les critères subjectifs de la notion d'utilisateur procèdent de la volonté de l'utilisateur : est utilisateur celui qui a manifesté son intention de l'être. Si ces critères dépendent par définition de la seule volonté de l'utilisateur, l'administration de leur preuve évolue. Alors que des critères intrinsèquement objectifs pouvaient s'apprécier *in concreto*, les critères par nature subjectif peuvent souffrir une matérialisation objective, comme la présence d'un contrat ou l'utilisation effective du service ».

Cette présentation montre les difficultés de définition de l'utilisateur d'autant plus que d'autres termes entrent en concurrence avec celui d'utilisateur comme par exemple le terme de « client »¹²³. La logique de ce terme transféré des entreprises tend à considérer que le service public doit s'efforcer de répondre aux attentes des destinataires des prestations (Chevallier,

¹²³ A titre d'exemple concernant l'analyse de la logique client dans les services publics, le colloque Internationale de la Revue *Politiques et Management Public* fut consacrée au thème de « *L'action publique au risque du client ? client-centrisme et citoyenneté* » (15^{ème} colloque international de la revue PMP 16-17 mars 2006, Lille,) avec un numéro spécial de la revue ayant été éditée en décembre 2006.

2005). Quin (1997) se pose par exemple, la question du devenir de la figure de l'utilisateur avec les concepts d'assujetti, de client ou de partenaire. Face au concept de « *client* », Huron et Spindler (2008) mettent également en avant le fait que le terme d'utilisateur revient à décrire une forme particulière de relation entre les services public et leurs bénéficiaires :

« Connoté au contexte français, il contient une vision spécifique d'une Administration tout à la fois critiquée pour son inefficacité économique et une forme de déshumanisation et paradoxalement défendue pour l'attachement dont elle fait l'objet auprès des citoyens » (p.336).

Ce changement de terme doit être mis en parallèle avec la recherche de personnalisation des relations de service public. Bartoli et Hermel (2006) pose par exemple, le problème de la compatibilité de l'orientation client avec le service public. Utiliser client à propos de ceux qui utilisent un service public a une connotation doctrinale et idéologique comportant l'idée que le service public doit avoir le même type de relations avec les usagers qu'une entreprise privée avec ses clients¹²⁵. *A contrario*, en soulignant le terme d'utilisateur, les responsables publics marquent leurs attachements à une conception du service public mettant en avant la dimension collective de l'Etat. Pour Humbert (2000), la question des usagers et des rapports sociaux d'usage apparaît cependant équilibrée entre une régulation politique des usagers et une régulation économique résultant de la montée en puissance des rapports marchands. L'utilisateur n'est pas un concept naturel mais une catégorie socialement construite en tension entre la figure du destinataire de la prestation et celui du client.

- **Le choix des concepts de la recherche**

Sollicitant des travaux de disciplines telles que le droit, le marketing et l'histoire, cette présentation des thèmes montre la diversité des définitions, de leurs périmètres et des termes pouvant s'y substituer. Les concepts apparaissent situés dans le temps à une époque donnée et fortement reliés les uns avec les autres¹²⁶.

¹²⁵ De la Burgade et Roblain (2005) décrivent dans leur ouvrage collectif portant sur une entreprise publique de La Poste, les coulisses de la modernisation mettant en avant la figure du client comme élément de réformes transformant depuis 1990, l'opérateur de service public et le travail de ses salariés : « *Le client est censé être moins passif et moins soumis que ne l'était l'utilisateur, voire l'administré captif d'une administration monopolistique, opaque et toute puissante. La Poste met le client au centre de ses préoccupations* ». Plus loin Fabienne Hanique explique que « *la transformation des « usagers » en clients (le mot est le plus souvent signalé avec un C majuscule comme pour marquer son importance et son pouvoir) date officiellement du milieu des années 1980, mais a nécessité plusieurs années avant d'être adoptée dans le discours des agents. Ce glissement sémantique n'est pas anodin : à la différence des usagers qui dans la cosmogonie bureaucratique, étaient dotés de « droits », les clients de La Poste sont quant à eux, officiellement nantis de « désirs » que le guichetier doit « s'efforcer de satisfaire » ... et ce sans rien oublier des préoccupations de rentabilité de La Poste* » (p.57).

¹²⁶ A titre d'exemple, la notion d'utilisateur est historiquement liée à celle de service public.

Le terme « *évaluation* » est privilégié à celui de « *mesure* » trop restrictif des modalités de contrôle. Le terme est analysé comme un acte de jugement personnel sur le service. Dans cette recherche, l'évaluation est considérée comme un acte de jugement conférant une valeur. Le choix de cette définition résulte de la volonté d'avoir une vision large de l'objet de recherche. L'appréhension de la satisfaction des usagers ne peut en effet, se limiter à l'analyse des questionnaires produisant des indicateurs de satisfaction des usagers. Il s'agit d'intégrer les multiples pratiques d'évaluation avec les fonctions sans se limiter aux seules modalités de contrôle formel par la mesure.

L'expression « *service public* » est privilégiée à celle de « *politique publique* », « *action publique* », « *agent public* », « *performance publique* » ou « *prestation publique* ». Ces termes apparaissent trop restrictifs du champ de l'évaluation devant également intégrer l'analyse de l'impact des performances du service public sur son environnement. La notion de service public se réfère à une conception orientée vers le management des équipes en analysant les institutions comme au service de l'intérêt général.

Le choix du terme « *satisfaction* » est privilégié au concept « *analyse des besoins* » ou à une absence de terme (« *évaluation par les usagers* ») qui donnerait une vision trop large à la recherche. La satisfaction de l'utilisateur d'un service est ainsi appréhendée comme un processus de confirmation de ses attentes.

Enfin, la recherche utilise le concept « *d'usager* » plutôt que celui de « *client* » trop susceptible de représentations vers la logique de clientélisation et de marchandisation des services publics. Il est également privilégié à celui d'« *administré* » souvent utilisé dans le champ étudié des collectivités territoriales, mais trop imprégné d'une vision juridique mettant de côté l'aspect managérial des évaluations. Les contrôles étudiés s'intéressent ainsi à l'opinion de l'utilisateur regroupant les particuliers avec lesquels les services publics sont appelés à entrer en relation.

Cette présentation permet de montrer la diversité des concepts périphériques à l'objet de recherche et de justifier l'association des termes choisis.

3 2 2. Les concepts portant sur les fonctions du contrôle

A l'aide de l'approche foucauldienne du gouvernement, l'analyse de l'articulation des vertus habilitantes et contraignantes du contrôle se fonde sur les concepts d'apprentissage et de discipline servant à l'analyse des données. Cherchant à dépasser les caractéristiques habilitantes et contraignantes, ces concepts apparaissent en effet, régulièrement utilisés au niveau des travaux comme explicitant ces logiques d'acteurs. Ces concepts d'apprentissage et

de discipline apparaissent par exemple régulièrement utilisés dans le domaine de la recherche en sciences de gestion et plus particulièrement en contrôle¹²⁷.

La discipline est définie comme « 1) *une instruction, direction morale, influence, 2) châtement qu'impose le maintien de la règle, 3) règle de conduite que s'impose une personne* » (Rey, 2001, p.1542). Le terme discipline est apparu au cours du XI^e siècle :

« Emprunté (1080) au latin *disciplina*, dérivé de *discipulus* (disciple) qui signifie « action d'apprendre, de s'instruire » et par suite « enseignement, doctrine, méthode », « éducation » et « formation militaire » ; enfin par extension le mot désigne les principes, les règles de vie. L'ancien sens de « massacre, carnage, ravage, calamité », propre à l'ancien français est à comprendre comme une extension de l'idée de « châtement », sens attesté au XII^e s (1170) spécialement appliqué à la mortification corporelle d'un clerc (1174) et donnant lieu par métonymie, au sens concret d' « instrument servant à la flagellation) (av 1549). Cependant, dès la première moitié du XII^e s, le mot est également employé avec les acceptions modernes de « règle de vie, de conduite » (v 1120) et « éducation, enseignement ». par métonymie, une discipline désigne une matière enseignée, une branche de la connaissance (1370) » (Rey, 1998, p.1095).

De même, l'apprentissage est défini comme « 1) *le fait d'apprendre un métier manuel ou technique, l'ensemble des activités de l'apprenti(e), 2) modification durable du comportement d'un sujet (humain ou animal) grâce à des expériences répétées (par essai et erreur), 3) aptitude d'un système à améliorer son fonctionnement par la prise en compte des résultats passés* » (Rey 2001, p. 676). Le terme apprentissage apparaît au cours du XIV^e siècle :

« Apprentissage (1395) signifie « formation technique et artisanale » d'où (1447), « temps où l'on est apprenti ». Comme apprenti, ce dérivé reçoit (1558, dans un contexte moral) une valeur étendue : « premiers essais » et en sciences, une acception spéciale « processus d'acquisition des mécanismes et automatismes psychiques » (XX^e s). Mais le premier sens attesté toujours usuel, se développe aux XIX^e s et XX^e s avec l'enseignement technique » (Rey, 2001, p.174).

Le terme de discipline apparaît associé à la notion d'apprentissage signifiant une action d'apprendre¹²⁹. Dans la même logique, Fabiani (2006) définit la discipline comme le lieu de

¹²⁷ A titre d'exemple concernant la logique d'apprentissage, la *Revue Française de Gestion* a publié depuis les années 1980, plusieurs articles traitant de cette question comme par exemple en janvier-février 1991 sur le contrôle et l'apprentissage (Patrick Besson et Henri Bouquin) ou en septembre-octobre 1998 sur le changement et l'apprentissage (Alice Guilhon). Dans le champ du contrôle, l'apprentissage est également présent. Outre les articles de Bollecker (2002) et Berland (1997) cités précédemment, la revue *Comptabilité Contrôle Audit* a en effet, réalisé un numéro spécial sur cette thématique en 2008 dont une majorité des articles utilisent par exemple, le concept d'apprentissage.

¹²⁹ D'après Rey (1998, p.1095), « le verbe discipliner (1174-1176) formé sur le modèle du latin chrétien *disciplinare* signifiant « enseigner, former » a d'abord le sens de « châtier, mortifier corporellement » qui correspond à l'ancien emploi de discipline et dès la fin du XII^e s le sens de maîtriser ». A l'inverse, le verbe apprendre « vient du latin populaire *apprendere* du classique *apprehendere* (appréhender) au sens psychologique de ce verbe. Les développements du latin d'église, correspondant aux sens abstraits de *prehendere* et en bas latin de *apprehendere*, sont passés en français ».

règles et de normalisation de la connaissance. D'après le Dictionnaire historique (Rey, 1998), c'est à partir du XIV^e siècle qu'apparaissent deux acceptions modernes du verbe discipliner à savoir, « *donner le sens de l'ordre, du devoir à quelqu'un* » et « *éduquer* ». Dans le domaine des sciences de l'éducation, l'enseignant utilise également le terme de discipline pour désigner un ensemble de connaissances en rapport à une matière d'enseignement.

En lien avec l'approche foucauldienne du gouvernement, la logique de discipline est associée dans cette recherche avec la volonté d'orienter et d'influencer les comportements des acteurs impliqués par le contrôle (caractère contraignant de la gestion des organisations sur ceux et celles qui y travaillent). La fonction de discipline est étudiée selon les pratiques d'invisibilité de la surveillance, de visibilité des performances et de comparaison des données. Utilisée en contrôle, la logique d'apprentissage recouvre les systèmes cognitifs d'accumulation des connaissances des managers et d'aide à la prise de décision. L'approche foucauldienne du gouvernement permet de voir comment sont appréhendés les liens entre les connaissances habilitantes produites par l'évaluation au travers des savoirs décomposés et synthétiques. L'articulation des vertus habilitantes et contraignantes est étudiée à partir des logiques de coopération et des discours produits.

Cette présentation vise à justifier le choix des concepts d'apprentissage et de discipline permettant d'analyser les liens entre les vertus habilitantes et contraignantes de l'évaluation.

3 3. Le dispositif méthodologique de la recherche

L'objectif de cette recherche est de décrire et comprendre l'articulation des fonctions apprentissage et discipline dans le contexte des collectivités territoriales. Une méthodologie comparative fondée sur des études de cas et une enquête par questionnaires est mise en œuvre visant à expliquer les fonctions de l'évaluation dans le cadre des services publics locaux.

3 3 1. Le champ de la recherche

Correspondant à une catégorie de prestataire public particulier¹³⁰, le terme de service public local (SPL) regroupe les Communes, les Départements, les Régions et les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI). Les travaux portant sur le contrôle dans les collectivités territoriales mettent à jour la diversité des pratiques de contrôle, leurs

¹³⁰ La fonction publique est séparée en quatre domaines, à savoir la fonction publique d'état, hospitalière, locale et les institutions paritaires

contingences et la proximité du contrôle selon le champ de compétence des politiques des collectivités territoriales¹³¹.

Différentes raisons motivent le choix d'analyser l'évaluation par la satisfaction des usagers dans le contexte des services publics locaux.

- l'homogénéité de l'environnement : les structures interrogées sont soumises aux mêmes contraintes institutionnelles et juridiques dans la mesure où les compétences des collectivités territoriales sont délimitées par le législateur sur l'ensemble du territoire national. Cette homogénéité facilite la comparaison des structures entre elles. Cela évite certains biais dans l'étude résultant de l'analyse de secteurs où le poids des institutions est plus lourd et où les incitations à l'évaluation sont plus fortes. Ce choix d'un environnement homogène résulte également de la problématique souhaitant analyser la diversité des fonctions et des pratiques. Cette homogénéité facilite la comparaison des structures entre elles et évite les biais de l'étude résultant de l'analyse de secteurs où le poids des institutions est plus lourd et où les incitations à l'évaluation sont plus fortes¹³² ;

- la diversité des métiers : les SPL ont de nombreuses compétences relevant d'activités diversifiées de production (ex. : fabrication de repas d'une cantine centrale), de prestations de service à caractère industrielle et commerciale (ex. : exploitation des transports publics, distribution d'eau potable), de service à caractère social (ex. : aide ménagères, service de maintien à domicile, logement social), de service à caractère sportif et culturel (ex. : gestion des équipements), administratif (ex. : état civil, recensement) et technique (ex. : maintenance, entretien des bâtiments). La présence d'activités où les SPL ont un rôle de régulateur et d'influence de la vie sociale sur leurs territoires constitue un élément important d'approfondissement ;

- l'existence de différents cas de relations SPL-usagers : les SPL sont régis par de multiples cas de gestion des prestations. La collectivité peut faire le choix de mettre le service en Délégation de Service Public (ex. : prestations de transport ou de l'eau), de concourir au financement sans gérer les équipements financés (ex. : Conseils Généraux ou Régionaux amenés à financer des équipements sportifs), de transférer la réalisation de la prestation à d'autres services plus proche des usagers (ex. : associations ou centres d'action sociale) ou de

¹³¹ L'analyse du contrôle de gestion dans le domaine des collectivités territoriales est abordée par différents travaux de recherche dans le domaine des sciences de gestion dont une présentation est effectuée en *Chapitre 2*.

¹³² Ne faisant pas l'objet d'obligations légales, les cas de mise en œuvre des indicateurs dans les SPL apparaissent hétérogènes dans les travaux comme par exemple France Qualité Publique (2004 ; 2006), d'autant plus diversifiés que le nombre de collectivités est important. Cette diversité permet de comparer les pratiques et de mettre en évidence des cultures managériales différentes

réaliser le service en direct (ex. : gestion en régie directe). Ces cas de relations de service enrichissent la connaissance sur l'utilisation des évaluations et leurs modes de construction ;

- l'actualité du sujet : appliqué au champ des collectivités territoriales, l'évaluation des services publics par la satisfaction des usagers s'insère dans les débats portant sur la mise en place des démarches qualité de certification ou de labellisation dans un contexte de marge financière restreinte. Des travaux récents publics dans des dossiers thématiques ont également tenté de conceptualiser les pratiques d'évaluation dans le contexte des collectivités territoriales, marquant ainsi un intérêt pour le sujet¹³³.

La recherche identifie dans sa phase exploratoire différents niveaux d'acteurs impliqués par l'évaluation synthétisés au travers des pilotes de projets, des décideurs publics, des usagers-citoyens et des agents. Les apports des indicateurs sont étudiés au travers de la mise en œuvre des outils d'évaluation par les pilotes de projet. Sont regroupés sous cette catégorie, tous les chefs de projet désignés pour mener l'enquête pouvant être le décideur public ayant pris la décision de mise en œuvre de l'indicateur ou un service fonctionnel (ex. : un service qualité). Cette recherche analyse les caractéristiques de l'articulation des vertus habilitantes et contraignantes des indicateurs pour les différents acteurs-partenaires impliqués par l'évaluation. Cette vision est marquée par la volonté de ne pas limiter l'outil de contrôle aux seuls usages des contrôleurs mais à l'ensemble des responsables de services et des acteurs impliqués par l'évaluation.

3 3 2. Les données collectées de la recherche

La question des fonctions de l'évaluation par la satisfaction des usagers appelle à s'intéresser à trois axes de recherche.

- l'articulation des fonctions du contrôle entre elle : il s'agit d'étudier les motifs de choix et l'utilisation de ces modes afin de proposer et valider un modèle articulant les apports d'apprentissage et de discipline. La méthode consiste alors à étudier la mise en œuvre de l'évaluation dans le cadre spécifique des services publics locaux au travers des analyses des intentions et des apports des évaluations pour les acteurs ;

- l'articulation entre les fonctions et les pratiques du contrôle : le sujet de l'évaluation analyse les outils mis en place pour favoriser ces apports. La méthode choisie consiste à analyser les fonctions de l'évaluation sur l'ensemble du processus de contrôle. L'évaluation

¹³³ A titre d'exemple, c'est le cas de la revue *La Lettre du cadre territorial* ayant édité en 1999 un dossier spécial sur le thème « *Connaître les besoins et évaluer la satisfaction des habitants* » piloté par Dressayre et Roynette (1999) ou en 2003 un dossier sur « *Améliorer la qualité de la relation service public-usagers* » dirigé par Bruno Carlier (*Lettre du cadre territorial*, mars 2003).

n'est pas analysée seulement au regard de ces apports lors de sa phase d'utilisation mais intègre la compréhension de l'évaluation lors de la phase d'élaboration ;

- l'articulation des fonctions avec les contextes internes : il s'agit d'analyser les logiques d'acteurs et leurs influences sur le contrôle. La méthode vise à comprendre le rôle des acteurs et du contexte sur le contrôle en prenant en compte les représentations des acteurs, les discours émis, les interactions entre acteurs et les contextes organisationnels dans lesquels ils agissent pour chaque évaluation.

L'analyse de l'articulation de fonctions apprentissage et discipline de l'évaluation s'appuie sur un *design* mixte de recherche couplant méthode par études de cas et enquête par questionnaire permettant de collecter des données nominales (mots et phrases) et des données métriques (chiffres) recueillies spécifiquement pour cette recherche. L'absence d'étude sur ce domaine a rendu le travail dans un premier temps exploratoire par la mise en place d'une étude par entretiens et documentaire de revues spécialisées en management public local (articles de la *Gazette des Communes, Départements et Régions* publiés entre 1980 et 2007). Cette recherche privilégie ensuite, deux modes distincts de recueil de données :

- la méthode par études de cas : à l'aide de données primaires (entretiens) et secondaires (ex. : rapports d'évaluations), huit indicateurs sont analysés visant à comprendre l'articulation des fonctions avec les indicateurs élaborés. Cet indicateur non financier mesure par le biais d'une enquête, l'opinion des utilisateurs des services publics sur la bonne adéquation des prestations à leurs besoins et attentes. L'enquête permet alors de recueillir auprès des usagers de manière pré-structurée, le niveau de satisfaction de leurs attentes. Il s'agit d'analyser les interactions entre acteurs (ex. : responsable de service, élus, agents) par rapport à une pratique spécifique de contrôle (enquêtes de satisfaction des usagers). Le choix d'analyser l'indicateur de satisfaction résulte de l'homogénéité de cette mesure et de sa transversalité d'une collectivité à l'autre. L'utilisation de multiples études de cas permet de comparer les situations d'une collectivité à l'autre et d'expliquer les différences en mettant en évidence les logiques à l'œuvre pour chaque cas et l'impact des contextes internes dans la mise en place des outils de contrôle. Il s'agit également d'analyser les négociations jalonnant le processus d'élaboration des indicateurs en analysant les ressentis des acteurs ;

- la méthode d'enquête par questionnaire : cette analyse vise à appréhender la mise en place des évaluations auprès de responsables publics. Les données recueillies auprès de 112 managers publics de service accueil de mairie visent à avoir une vue d'ensemble des méthodologies mises en œuvre à un moment donné. Le choix du questionnaire résulte également de la capacité à comparer l'articulation des fonctions de l'évaluation avec les

pratiques et les difficultés. Il s'agit d'étudier l'évaluation auprès d'un même secteur d'activité (accueil en mairie) par rapport à une pluralité d'apports et d'outils proposés dans le questionnaire.

Par l'articulation et la combinaison des données, cette recherche vise à cerner la diversité des situations de contrôle autour de la problématique des fonctions de l'évaluation dans une optique de complémentarité des méthodes (études de cas et enquête par questionnaire).

3 3 3. L'analyse des données collectées de la recherche

A l'aide du cadre foucauldien du gouvernement, les résultats recueillis sont analysés pour chaque évaluation, autour des caractéristiques spécifiques des fonctions apprentissage et discipline de l'évaluation et de l'articulation de ces fonctions¹³⁴.

La démarche consiste à décomposer dans un premier temps, les fonctions apprentissage et discipline dont elle étudie les propriétés spécifiques [axe 1]. Les évaluations favorisant ces fonctions sont étudiées au travers des caractéristiques habilitantes (savoirs décomposés et synthétiques) et contraignantes (visibilité des performances, comparabilité des données et invisibilité de la surveillance) identifiées par le biais de l'approche foucauldienne du gouvernement.

L'analyse de l'articulation essaie de penser dans un second temps, la totalité dans sa structure et sa dynamique [axe 2]. La combinaison des fonctions apprentissage et discipline est alors analysée au travers des apports des indicateurs et de leurs liens avec les caractéristiques des savoirs articulant apprentissage et discipline (coopération et discours).

Pour résumer, le dispositif de la recherche est articulé autour des éléments suivants [tableau].

Dispositifs	Caractéristiques des dispositifs de la recherche
Théorique	Approche foucauldienne du gouvernement caractérisant les axes d'analyse du contrôle.
Conceptuel	Présenté comme un paramètre d'évaluation, cette source d'information externe et subjective vise à savoir si les usagers considèrent que les services publics rencontrent leurs besoins et attentes ; utilisation des concepts d'apprentissage et de discipline.
Méthodologique	Contexte des services publics locaux ; <i>design</i> mixte de recherche combinant études de cas et questionnaire ; étude de l'articulation des fonctions avec les pratiques et les contextes de l'organisation.

Tableau 22. Les dispositifs de la recherche

¹³⁴ Le principe de cette recherche est de mettre en œuvre une méthodologie identifiant les caractéristiques des évaluations permettant les fonctions spécifiques apprentissage et discipline (phase de décomposition) et les caractéristiques facilitant l'articulation de ces fonctions (phase de recomposition).

Par conséquent, cette méthode procède à des choix méthodologiques portant sur un dispositif théorique (approche foucaldienne du gouvernement), méthodologique (études de cas et enquête par questionnaire dans le contexte des collectivités territoriales) et conceptuel (évaluation des services publics par la satisfaction des usagers ; apprentissage et discipline).

4. Le plan de la recherche

Le questionnement de cette recherche apparaît différent des travaux portant sur le contrôle en milieu public local de part, l'objet de la recherche (évaluation des services publics par la satisfaction des usagers), la question de recherche (à quoi sert l'évaluation des services publics par la satisfaction des usagers ?), la problématique étudiée (articulation des vertus habilitantes et contraignantes du contrôle) et son axe d'analyse (étude du contexte de l'organisation).

L'évaluation est présentée dans cette recherche comme un outil d'accumulation des connaissances en vue de la prise de décision (fonction d'apprentissage) et comme un moyen d'alignement des comportements des acteurs (fonction de discipline). Ces aspects discipline et apprentissage sont au cœur de l'évaluation devant être gérée par les initiateurs des projets d'évaluation. L'étude proposée montre que les fonctions apprentissage et discipline de l'évaluation, loin d'être exclusives l'une de l'autre, sont imbriquées et adaptées à chaque contexte de gouvernance.

Nous nous proposons de présenter ce travail en deux temps.

La première partie s'intéresse aux cadres d'analyse et méthodologique utilisés pour cette recherche. Le travail relatif à l'approche foucaldienne du gouvernement est présenté. Nous verrons également le dispositif mixte de recherche mis en œuvre.

La deuxième partie présente les principaux résultats obtenus des fonctions spécifiques d'apprentissage et de discipline et de l'articulation de ces fonctions.

La synthèse ci-après permet d'appréhender l'enchaînement des chapitres de la thèse [figure].

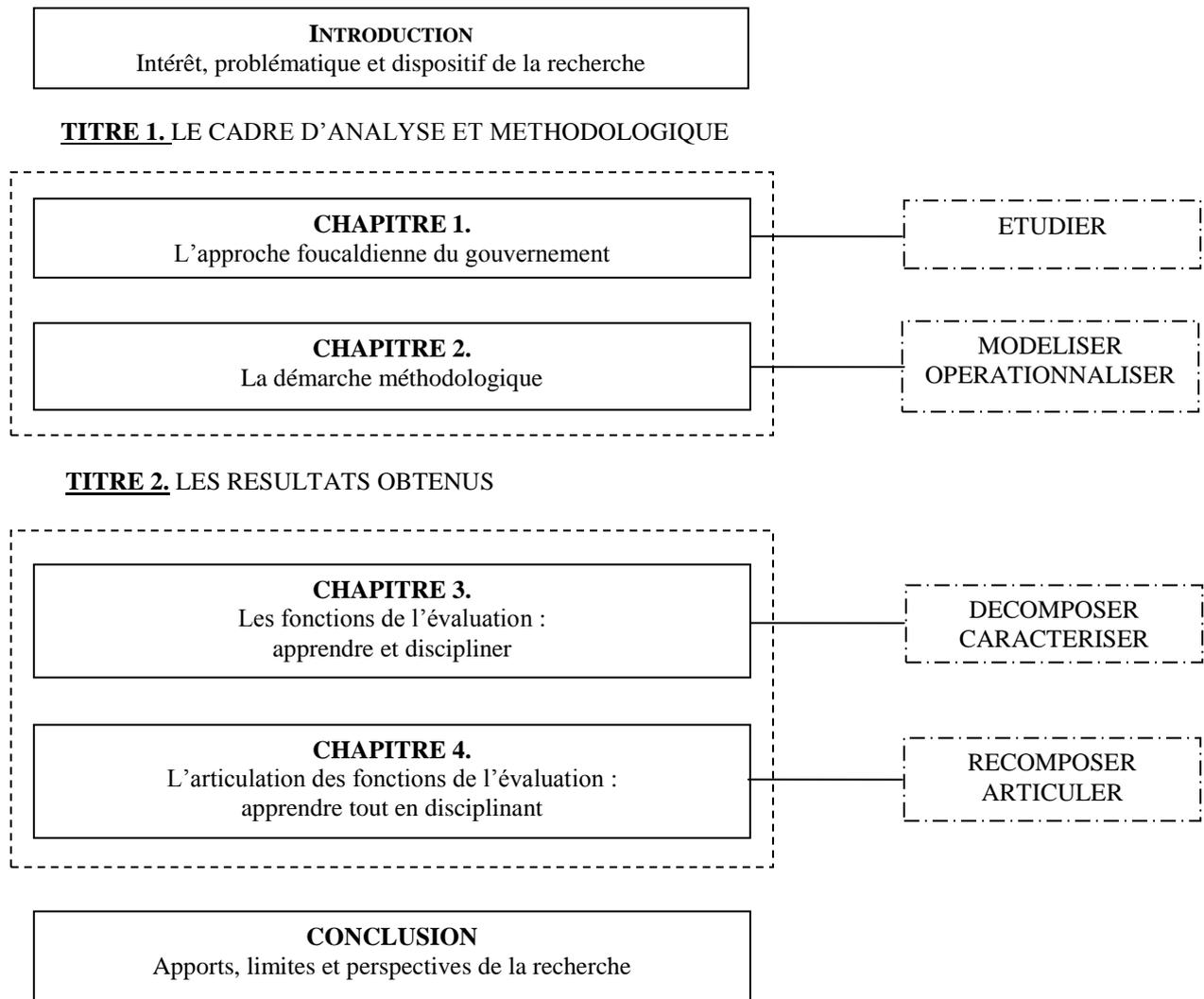


Figure 3. L'enchaînement des chapitres de la thèse

TITRE 1. LE CADRE D'ANALYSE ET METHODOLOGIQUE

CHAPITRE 1. L'APPROCHE FOUCALDIENNE DU GOUVERNEMENT

Cette recherche vise à analyser les fonctions de l'évaluation des services publics locaux par la satisfaction des usagers à l'aide de l'approche foucauldienne du gouvernement. Michel Foucault est un philosophe français ayant inspiré des travaux dans les domaines du gouvernement des organisations et du contrôle de gestion.

Gendron et Baker (2001) étudient par exemple, l'intégration et l'influence des penseurs français tels que Foucault, Callon, Latour, Bourdieu et Derrida sur la recherche scientifique en comptabilité¹³⁵.

Foucault apparaît comme le premier auteur français cité dans les travaux anglo-saxons œuvrant plus particulièrement dans les recherches de type interprétative-radical. Pour Gendron et Baker (2001), la conférence sur les perspectives interdisciplinaires en comptabilité (IPA Conference Université de Manchester en 1985) a permis aux membres du réseau de faire connaître et de promouvoir les recherches en comptabilité fondées sur l'approche foucauldienne¹³⁶. Ils relèvent que huit communications font référence au moins une fois à un écrit de Foucault. Des facteurs sociologiques ont contribué à intensifier l'influence des penseurs français comme Foucault sur la recherche en comptabilité :

« La formation universitaire de doctorat ou de maîtrise dans un domaine autre que la comptabilité, reçue par un certain nombre de chercheurs britanniques en comptabilité a exposé ces individus à des idées théoriques et philosophiques développées par certains penseurs d'Europe continentale et intensifié chez certains d'entre eux un intérêt à mieux comprendre la comptabilité à partir de ces perspectives. Au fil de leurs recherches et de contacts avec certains collègues, ces individus ont développé un réseau de chercheurs intéressés à promouvoir les recherches inspirées des écrits de penseurs européens particulièrement ceux de Michel Foucault » (Gendron et Baker, 2001, p.6).

Pezet (2004) étudie également les apports de Foucault dans les recherches en sciences de gestion¹³⁷. Il identifie que ces travaux ont mobilisé les études de Foucault dès le milieu des années 1970 essentiellement aux États-Unis et en Grande-Bretagne en se constituant autour

¹³⁵ Gendron et Baker (2001) étudient 182 articles de la revue *Accounting, Organizations and Society* publiés entre 1996 et 2000 en mesurant le nombre d'articles faisant référence aux auteurs français et le nombre de références à l'auteur (Derrida, Foucault, Callon, Latour, Bourdieu). Ils analysent également les bibliographies de 36 communications présentées lors de la première conférence sur les perspectives interdisciplinaires en comptabilité tenue en 1985 à l'Université de Manchester (*IPA Conference*).

¹³⁶ A titre d'exemple, la revue *Accounting, Organizations and Society* publie en 1986, deux articles d'inspiration foucauldienne présentés lors de la conférence de 1985 ayant contribué à asseoir l'influence de Foucault sur la recherche en comptabilité.

¹³⁷ Pezet (2004) analyse les travaux en sciences de gestion utilisant les ouvrages de Foucault. L'auteur étudie les travaux publiés dans des revues et ouvrages en sciences de gestion entre 1987 et 2003 autour de deux thèmes principaux à savoir, les techniques de surveillance et les techniques de gouvernement.

d'un courant de recherche désigné *foucauldian studies* et en s'appuyant sur des études de cas s'appliquant à des contextes géographiques et temporels variés.

Pour Pezet (2004), ces travaux ont analysé dans un premier temps, l'entreprise comme un lieu où l'on contrôle, discipline et surveille les comportements et dans un second temps, l'entreprise comme une forme spécifique de gouvernement des individus appelé gouvernement managérial. Gouverner et discipliner constituent ainsi deux thèmes foucauldien en sciences de gestion. D'après Pezet (2004), les thèmes foucauldien de discipline et de surveillance (première forme de l'influence de Foucault sur les sciences de gestion) sont plus particulièrement utilisés dans les études en comptabilité et contrôle de gestion au travers de l'ouvrage « *Surveiller et Punir. Naissance de la prison* » publié en 1975¹³⁸. Ces recherches sur la disciplinarisation du savoir managérial dans l'entreprise apparaissent ensuite prolongées par des travaux sur la gouvernementalité analysant les formes de subjectivation des individus¹³⁹. Selon Pezet (2004, p.184),

« en sciences de gestion, ce ne sont pas des chercheurs prioritairement intéressés par les phénomènes de pouvoir dans l'entreprise qui se sont inspirés des travaux de Foucault. Ce sont les chercheurs en comptabilité et en contrôle, pour qui la production d'un savoir sur le déroulement d'une activité est une question centrale. À partir de la métaphore du panoptique, ils ont prioritairement mobilisé l'analyse foucauldienne des techniques de production de ce savoir sur le comportement humain, mais ce n'est là qu'un aspect de l'analyse foucauldienne. À partir du milieu des années 1970, elle quitte la thématique de la surveillance et se déplace vers une analyse de la gouvernementalité ».

Les travaux issus des analyses de Foucault sont étudiés autour de deux axes, à savoir dans un premier temps, les recherches en sciences de gestion mettant en évidence les structures disciplinantes et dans un second temps, les travaux analysant le rôle des savoirs dans le développement des techniques de gouvernement.

1. L'analyse des structures disciplinantes dans le gouvernement

Les travaux de Foucault étudient les mécanismes de discipline et de surveillance en se basant sur la métaphore du panoptique. Ces travaux sont utilisés dans le domaine du contrôle pour montrer les vertus disciplinantes du contrôle de gestion dans les organisations.

¹³⁸ Les travaux de Foucault peuvent être synthétisés autour d'une démarche archéologique consistant en l'analyse des discours (ex. : *Les mots et les choses*) et généalogique analysant les tactiques du discours et la manière dont les relations de pouvoir se sont historiquement constituées (ex. : *Surveiller et punir. Naissance de la Prison*). Il montre alors que l'histoire n'est pas linéaire et que les événements actuels sont marqués par la discontinuité, la contingence et la lutte continue du pouvoir.

¹³⁹ La notion de gouvernementalité apparaît pour Pezet (2004), intéressante dans les analyses en sciences de gestion « *parce que le management est l'une des formes de gouvernement des individus et qu'il déploie des techniques de pouvoir disciplinaires et de bio-pouvoir distinctes de celles du pouvoir politique* » (p.179).

1 1. Le panoptique : figure idéale de discipline et de surveillance

Dans son ouvrage « *Surveiller et punir. Naissance de la prison* », Foucault (1975) décrit comment les pratiques sociales ont accompagné l'émergence de dispositifs de discipline et de surveillance dans les sociétés modernes¹⁴⁰. Foucault (1975) tente de décrire et comprendre comment le modèle coercitif de punition par la prison s'est substitué au modèle représentatif et scénique marqué par l'exécution capitale.

Le panoptique conçu par Bentham¹⁴¹ représente pour Foucault (1975), un mode disciplinaire en favorisant la transparence des comportements, l'individualisation et l'isolement de l'individu. Dans la conception de Bentham, si les prisonniers sont en permanence contrôlés, le recours à la coercition devient moins nécessaire puisque, chacun agissant sous le regard du contrôleur, a une incitation à agir dans le sens souhaité. Pour Foucault (1975), le seul sentiment d'être observé sans voir le contrôleur est susceptible d'obtenir des prisonniers une forme d'obéissance et d'assujettissement :

« L'effet majeur du panoptique : induire chez le détenu un état conscient et permanent de visibilité qui assure le fonctionnement automatique du pouvoir. Faire que la surveillance soit permanente dans ses effets, même si elle est discontinuée dans son action ; que la perfection du pouvoir tende à rendre inutile l'actualité de son exercice ; que cet appareil architectural soit une machine à créer et à soutenir un rapport de pouvoir indépendant de celui qui l'exerce » (p.234).

La surveillance, la normalisation des comportements et le contrôle des corps facilitent la discipline des prisonniers. La prison est ainsi présentée comme une entreprise de culpabilisation travaillant les consciences individuelles et procédant à un isolement de l'individu. D'après Foucault (1975, p.201),

« la discipline « fabrique » des individus ; elle est la technique spécifique d'un pouvoir qui se donne les individus à la fois pour objets et pour instrument de son exercice. Ce n'est pas un pouvoir triomphant qui à partir de son propre excès peut se fier à sa surpuissance ; c'est un pouvoir modeste soupçonneux, qui fonctionne sur le mode d'une économie calculée, mais permanente. Humbles modalités, procédés mineurs, si on les compare aux rituels majestueux de la souveraineté ou aux grands appareils de l'état. Et ce sont eux justement qui vont peu à peu envahir ces formes majeures, modifier leurs mécanismes et imposer leurs procédures ».

¹⁴⁰ Foucault (1975) étudie ce qui caractérise la modernité par une analyse détaillée du passage autour du XVIII^e siècle d'un régime fondé sur la violence à un régime de vérité organisé sur le regard permanent grâce à l'accumulation de savoirs. Foucault (1975) constate que sous l'Ancien Régime, la discipline prend la forme de déclarations symboliques et publiques (ex. : exécution et torture sur la place publique) alors qu'à partir de la fin du XVIII^e siècle, le pouvoir monarchique cède la place à de nouvelles formes de pouvoir exercées au nom de réformes dites démocratiques (ex. : système de prison). Pour Foucault (1975), ces systèmes disciplinaires sont marqués par une historicité.

¹⁴¹ Présenté à l'Assemblée Nationale Française en 1791, Bentham propose une approche architecturale où la discipline n'agit plus par la force des mécanismes d'incitation ou de sanction mais par une transparence des comportements. Le panoptique est par exemple construit selon des plans circulaires permettant au surveillant situé dans une tour centrale d'observer à tout instant les cellules des prisonniers situées dans l'anneau extérieur.

Pour Foucault (1975), les techniques disciplinaires fonctionnent ainsi comme des mécanismes fabriquant des individus utiles et garantissant leurs obéissances¹⁴². Un système est disciplinaire si les techniques qui permettent de voir induisent des effets de pouvoir et si en retour les moyens de coercition rendent visibles ceux sur qui ils s'appliquent (principe de visibilité) en permettant au contrôleur de « voir sans être vu » (principe d'invisibilité). La discipline combine alors les techniques visant à augmenter la productivité de l'individu tout en diminuant son potentiel d'insubordination [tableau].

Mécanismes	Caractéristiques des mécanismes de discipline
La surveillance hiérarchique	La discipline suppose un dispositif qui contraigne par le jeu du regard en rendant visible ceux qui s'y trouvent par l'isolement et la transparence. Cette surveillance hiérarchique se fonde sur un contrôle permanent, exhaustif et omniprésent. Elle s'organise comme une technique multiple, automatique et anonyme fonctionnant en permanence et en silence.
La sanction normalisatrice	Les instruments de discipline différencient et comparent les individus par l'établissement de normes. Cette normalisation organise l'homogénéité, individualise en permettant de mesurer les écarts et hiérarchise les aptitudes. Elle détermine les niveaux, fixe les spécialités et rend les différences utiles en les ajustant les unes aux autres par un système de type récompense-sanction. Il s'agit alors de favoriser l'intériorisation des normes par les individus (idéal de comportement).
L'examen	L'examen constitue un ensemble de mécanismes de différenciation, de visibilité et de comparaison. Il combine les techniques de la hiérarchie qui surveille et celles de la sanction qui normalise. L'examen fait entrer l'individu dans un champ documentaire par des techniques de notation, d'enregistrement, de constitution de dossiers et de mise en colonnes et en tableaux.

Tableau 23. Les mécanismes de discipline [adapté de Foucault (1975)]

Pour Foucault (1975), le succès des techniques disciplinaires tient à l'usage d'instruments d'assujettissements simples comme le regard hiérarchique, la sanction normalisatrice et l'examen rendant les corps soumis, dociles et obéissants. Ces mécanismes fonctionnent comme des techniques permettant de distribuer les individus dans un espace clos (cloisonnement), en situant chacun à sa place (séparation) et en hiérarchisant les individus (classement). Selon Foucault (1975, p.259),

« les disciplines caractérisent, classifient, spécialisent ; elles distribuent le long d'une échelle, répartissent autour d'une norme, hiérarchisent les individus les uns par rapport aux autres et à la limite disqualifient et invalident ».

¹⁴² Dans son ouvrage « *Surveiller et punir. Naissance de la prison* », Foucault (1975) distingue les techniques disciplinaires autour de la répartition des individus dans l'espace (classement des individus permettant l'individualisation à des fins de répartition des masses et de mise en visibilité des individus), le contrôle de l'activité (intériorité du comportement), l'organisation des genèses (organisation des apprentissages dans le temps grâce auxquels sont consignés les observations sur les individus) et la composition des forces (combinaison des corps afin d'en extraire une utilité maximale).

Ces technologies de gouvernement développées dans les prisons sont des instruments de discipline généralisés dans les sociétés modernes¹⁴³. Le pouvoir qualifié par Foucault de « *disciplinaire* » s'exerce dans le détail de la vie quotidienne en quadrillant le temps, l'espace et les mouvements du sujet par une emprise sur les corps¹⁴⁴. Dans la conception de Foucault (1975), le contrôle de l'activité apparaît comme un processus disciplinaire de normalisation et de standardisation des comportements. Le contrôle de l'activité passe par une vérification des temps, un examen analytique des opérations, une mise en corrélation du corps et du geste et une utilisation exhaustive du corps améliorant l'efficacité. Surveiller apparaît alors comme une fonction du contrôle devant faire partie intégrante du processus de production. Pour Foucault (1975), ce contrôle vise à traiter le corps par masse tout en travaillant dans le détail quadrillant au plus près le temps, l'espace et les mouvements :

« En résumé, on peut dire que la discipline fabrique à partir des corps qu'elle contrôle quatre caractères : elle est cellulaire (par le jeu de la répartition spatiale), elle est organique (par le codage des activités), elle est génétique (par le cumul du temps), elle est combinatoire (par la composition des forces). Et pour ce faire, elle met en œuvre quatre grandes techniques : elle construit des tableaux ; elle prescrit des manœuvres ; elle impose des exercices ; enfin, pour assurer la combinaison des forces, elle aménage des « tactiques » » (p.196).

Foucault propose une démarche d'analyse du contrôle et de ses effets de discipline inspirant des études dans le domaine des sciences de gestion, et plus particulièrement dans le domaine du contrôle.

1 2. Les dispositifs de contrôle comme instrument de disciplinarisation

La métaphore du panoptique a inspiré des recherches en sciences de gestion apparues dans les années 1980 analysant les organisations comme des systèmes disciplinaires permis par les outils de contrôle.

¹⁴³ A titre d'exemple, les disciplines sont des techniques développées dans des lieux comme les hôpitaux. La répartition rigoureuse des malades dans l'espace, l'architecture ordonnée des locaux à des principes de surveillance et l'organisation de visites régulières des malades par les médecins constituent pour Foucault (1975), des aspects disciplinaires du système hospitalier moderne. Il oppose par exemple, aux rites de passage suscités par la lèpre, les techniques de surveillance et de découpage dans le traitement de la peste. Foucault décrit également la division du travail, le contrôle des temps et le respect des règlements par les contremaîtres comme autant de techniques disciplinaires développées dans les ateliers d'usines.

¹⁴⁴ Foucault (1975) se distingue par une conception alternative de la notion de pouvoir où celui-ci n'est pas la manifestation d'une force d'un individu sur un autre mais est constitué par des activités d'assujettissement et de discipline qui séparent, analysent et différencient les individus par le biais d'une surveillance hiérarchique permanente, exhaustive et individuelle dans le temps et dans l'espace.

Miller et O'Leary (1987) montrent par exemple, que les coûts standard permettent de discipliner les employés dans les entreprises¹⁴⁵. Ils tentent de comprendre comment l'entreprise et la société ont produit au cours du XX^e siècle, un individu gouvernable et mesurable.

Les coûts standard combinés aux pratiques budgétaires permettent l'émergence d'un individu contrôlable en diffusant ces principes de gestion à tous les niveaux de l'organisation scientifique du travail. Pour Miller et O'Leary (1987), la mise en place de coûts standard permet de calculer des écarts par rapport à des prévisions financières pour chaque individu dans l'organisation. L'articulation des budgets aux coûts standard conduit à une nouvelle technique servant à rendre visible l'inefficacité des employés dans l'entreprise pour normaliser leurs comportements. La surveillance permanente des coûts standard transforme alors les employés en agents auto-disciplinés et autorégulés dans la mesure où ces techniques de gestion permettent de surveiller les individus, de mettre en place un système de sanctions et de récompenses et ainsi de discipliner leurs employés. Pour Miller et O'Leary (1987), les dispositifs de contrôle se voient ainsi placés comme des instruments de gouvernement de la vie économique et des conduites individuelles tournés vers l'efficacité :

“Standard costing and budgeting provided a way of expressing in money terms the contribution of individuals to the collective efficiency of the enterprise. This allowed deviations from the norm to be located at the level of the individual. The collective efficiency of the nation during this period was expressed in different terms and with different objectives in mind. Nonetheless surprising parallels emerge in the attribution of a visibility to the individual (his health, intelligence) through which their contribution to collective efficiency could be detected. There is a similarity also in the manner in which such detection was to be achieved. Statistical deviations from a norm were central to this task of the individualisation of difference” (p.243).

Pour Miller et O'Leary (1987), ces techniques s'intègrent dans le cadre de discours sur l'efficacité et la gestion du gaspillage caractérisant cette époque. Cette « *calculabilité* » s'associe à un idéal de société rationnellement administrée dans laquelle l'efficacité est rendue visible aux niveaux individuel et collectif. En établissant une série de standard de performance, les outils de contrôle contribuent au développement de « *champs de visibilité* » où l'employé peut être observé et évalué au nom de l'efficacité organisationnelle. Miller et O'Leary (1987) montrent que les dispositifs de contrôle ne sont donc pas seulement des

¹⁴⁵ Miller et O'Leary (1987) étudient les textes et les pratiques portant sur les coûts de revient standard entre 1900 et 1930 aux Etats-Unis. Pour l'étude du contrôle, ce travail utilise l'analyse de Foucault (1975) et s'intéresse à l'alignement entre problématisation, programmes et technologies régulant la vie des employés au travail. Les techniques de gestion sont ainsi analysées comme des moyens de façonner l'employé. Celui-ci est étudié comme un objet de connaissance calculable et administrable (« *governable person* »).

instruments de l'efficacité économique et managériale mais aussi des instruments pratiques de diffusion fine des idéaux d'une société pour l'entreprise et les individus :

“In particular, it contributed a theoretical principle for an art of government founded on two central notions. The first of these was the affirmation of the possibility of a rationally administered and managed social order, something which was to be undertaken with the aid of a neutral and objective knowledge. The second was a specific conception of the nature of the social relations which linked the individual to society. The image here was of the individual as a part of a social machine conceived as an organism” (p.246).

De même, Hopper et Macintosh (1993) décrivent la mise en œuvre d'une organisation disciplinaire par Geneen¹⁴⁶. Les écrits de Geneen portant sur l'organisation des systèmes de contrôle sont analysés par Hopper et Macintosh (1993) sur la base des principes de surveillance énoncés par Foucault dans « *Surveiller et punir* » [tableau].

Axes d'analyse	Caractéristiques des principes du contrôle par Geneen à ITT
Le principe de gestion de l'espace	Le système de contrôle financier de Geneen est continu et basé sur une surveillance fonctionnelle de chaque centre de responsabilité. Le principe de cloisonnement est lié à la mise en place d'un système de centre de responsabilité comptable et budgétaire rendant les responsables de centres, comptables de leurs performances.
Le principe d'efficacité du corps	Chaque centre de profit doit soumettre son budget annuel et son <i>business plan</i> . Ce budget est à la base d'un système comparatif des performances incitant les managers à agir comme s'ils étaient des « <i>entrepreneurs individuels</i> ». Ce système de discipline privilégie un contrôle par les chiffres plutôt que par les mots en vue d'améliorer la productivité de l'entreprise.
Le principe de corps discipliné	Geneen complète son système de surveillance hiérarchique par la mise en place au niveau du siège de l'entreprise d'un centre chargé de réaliser le contrôle des managers et d'assurer le suivi des chiffres. Ce système permet d'attirer l'attention de la hiérarchie par un système de comparaison des indicateurs de performances. De même, les responsables proposent eux-mêmes leurs objectifs de performance afin d'assurer l'autocontrôle.

Tableau 24. Les principes du contrôle par Geneen à ITT [adapté de Hopper et Macintosh (1993)]

L'utilisation des outils de contrôle par Geneen révèle l'importance des mécanismes de discipline dans les organisations. Afin d'atteindre l'efficacité, Geneen transforme ainsi l'entreprise ITT en organisation de type disciplinaire par la mise en place par exemple, de procédures budgétaires de contrôle des managers de centre. Pour Geneen, les chiffres sont des symboles non ambigus permettant de mesurer pour informer la direction. Ces systèmes de contrôle agissent comme un dispositif de normalisation et de surveillance de chaque responsable de centre par la mise en place d'outils d'examen, de surveillance et de sanctions normées. D'après Hopper et Macintosh (1993, p.148),

¹⁴⁶ A l'aide du cadre d'analyse de Foucault (1975), cette recherche étudie les écrits de Harold Geneen en tant que Directeur d'*International Telephone and Telegraph* (ITT) dans les années 1960-1970 autour de trois axes, à savoir l'art de l'espace cloisonné, de la partition et du rangement.

“conforming to the principal of disciplinary power, financial controls act as an apparatus for the totalizing, normalizing surveillance of each responsibility centre and the constant examining, ranking and sanctioning of the employees. This all-seeing, all-knowing disciplinary power produces docile obedient managers who willingly carry out the work of the organization”.

Travaillant sur les indicateurs non financier, Ogden (1997) souligne également la force de discipline et d'autorégulation des outils de contrôle¹⁴⁷. Cette recherche étudie comment le système de mesure des performances des organisations du secteur de l'eau initié par Ofwat est rendu possible en transformant le service aux clients comme une entité calculable et comparable.

Cette étude montre en effet, comment les indicateurs de services clients s'articulent pour exercer une influence sur le management des décisions des entreprises soumises à l'évaluation. La mise en œuvre des indicateurs de suivis des performances implique le suivi des réclamations des clients centralisé par Ofwat en permettant de créer l'opportunité de comparaisons et de sanctions en cas de non-respect. Selon Ogden (1997, p.530),

“the capacity to render “customer service” knowable and therefore comparable through levels of service indicators has had considerable impact on the conduct of managers in the ten Water plcs. However this has occurred without infringing the formal autonomy of the private sector status of their companies”.

Par ailleurs, Ogden (1997) montre comment le contrôle du service rendu aux clients s'est intégré dans les autres systèmes d'évaluation des performances en tant que mode de gouvernement à distance dans un contexte de privatisation du secteur de l'eau :

“The technologies through which the concept of “the customer” in the privatized water industry has been rendered a knowable and calculable object have consisted of new definitions of what constitutes customer service as contained in levels of service indicators determined by the Director General of Ofwat; and secondly details of customer complaints which are monitored by Ofwat” (p.533).

Enfin, les dispositifs de discipline sont présentés par le travail de Cowton et Dopson (2002) dans le contexte d'un concessionnaire automobile¹⁴⁸. Cette recherche se base sur une étude de cas pour comprendre le déploiement du contrôle de gestion [tableau].

¹⁴⁷ Ogden (1997) étudie la mise en place de standard de service client entre 1990 et 1993 opérée par l'Agence de service de l'Eau (Ofwat). Utilisant le cadre d'analyse de Foucault (1975), cette recherche se fonde sur l'analyse de comptes-rendus, de rapports publics et d'entretiens de responsables de l'agence. Ogden (1997) analyse le processus de mise en place d'indicateurs de services clients dans le secteur de l'eau comprenant des indicateurs de traitement des réclamations clients. Ces indicateurs de niveaux de service sont analysés comme des technologies de gouvernement d'un secteur d'activité particulier.

¹⁴⁸ A l'aide de la théorie foucauldienne du gouvernement, cette recherche analyse le système de contrôle de gestion dans l'entreprise Motorparts. L'étude collecte une variété de données concernant cette étude de cas (observations directes couplées à onze entretiens de directeurs, rapports annuels et brochures). Ils étudient en

Axes d'analyse	Caractéristiques du contrôle de gestion de entreprise Motorparts
Les mécanismes de mesure des performances	Le système de suivi des managers de chaque branche d'activité et leurs équipes évolue d'un système de contrôle des ventes annuelles vers un système de mesure des performances combinant vente, coût, profit marginal, stocks et dettes. L'objectif de l'implantation de ce nouveau système (orienté vers la notion de manager-entrepreneur responsable de la performance) est d'influencer les comportements des équipes vers les conditions du marché et les objectifs de profit définis par l'entreprise.
L'introduction d'un système d'information informatisé	L'usage de l'outil informatique augmente la visibilité des opérations et expose les managers à une surveillance permanente. L'informatique permet non seulement d'aider les managers à connaître l'impact de leurs propres actions mais également de rendre visible leurs comportements vis-à-vis d'une direction soucieuse de rentabilité.

Tableau 25. Le contrôle de gestion de l'entreprise Motorparts [adapté de Cowton et Dopson (2002)]

Cette étude met en évidence les différences de perception des managers vis-à-vis du nouveau système de contrôle. Ces logiques disciplinaires se basent sur un système d'information informatisé augmentant la visibilité des activités des managers. Pour Cowton et Dopson (2002), le concept du panoptique est cependant insuffisant pour comprendre et caractériser les situations de travail révélant les insuffisances de ce cadre dans la compréhension des processus de contrôle :

“We did not probe the reasons for the differences that we found. Rather, what is important for the purposes of this paper is that there was variety, which indicates that their behaviour was not wholly determined by the context, as would be implied by the panoptical metaphor. Disciplinary power, while apparent to some degree, had not been maximized in Motorparts and thus provides an incomplete characterization of what it was like to work there” (p.204).

Analysant le processus politique et historique à l'œuvre permettant l'émergence des instruments de contrôle, ces travaux issus de l'analyse de Foucault (1975) mettent ainsi en évidence un contrôle vu comme une technique de classification, de surveillance et d'assujettissement aux objectifs de performances.

1 3. Les caractéristiques disciplinaires du contrôle

Les travaux en sciences de gestion ayant utilisé l'analyse de Foucault (1975) permettent d'identifier les caractéristiques des outils de contrôle favorisant la discipline et la surveillance dans les organisations.

Les chiffres produits par le contrôle de gestion favorisent par exemple, la visibilité des performances des membres de l'organisation. Ces outils sont appréhendés comme permettant la transformation des employés soumis au contrôle en objet de connaissance et

particulier, les réactions des managers face au changement du contexte organisationnel marqué par l'évolution du système de mesure des performances et de traitement informatisé de l'information.

d'administration. Le contrôle permet de répartir et de surveiller les corps et les esprits en permettant à tout moment de voir sans être vu par une configuration spécifique du temps et de l'espace. Miller et O'Leary (1987) précisent ainsi que les coûts standard permettent de discipliner les employés en favorisant la transparence des comportements et en rendant visible l'efficacité de chacun :

“It is constitutive element in a form of normalising socio-political management whose concern is with rendering visible all forms of activity of the individual in view of their contribution to the efficient operation of the enterprise and of society” (p.240).

Les chiffres du contrôle apparaissent comme un moyen de rendre les individus calculables en déterminant les aspects visibles de la performance. Appliqués aux évaluations non financières, Ogden (1997) remarque en effet, que les indicateurs non financiers engendrent la discipline en créant un nouvel espace de calculabilité des performances. Il souligne par exemple, le rôle de la transformation du client en objet de mesure comme facteur de discipline des acteurs impliqués par le contrôle :

“It is through the levels of service indicators that notions of “customer service” become knowable. The inventions of new procedures of documentation, computation and evaluation that have accompanied their deployment have enabled Ofwat to treat company performance on “customer service” as a calculable and therefore comparable entity. The indicators on levels of service which are reported annually provide the key element in Ofwat’s assessment of companies’ performance in terms of service to customers and customer care” (p.539).

Les outils de contrôle facilitent également la comparabilité des performances. Ces chiffres sont analysés comme étant un moyen d'identification des niveaux de performance des managers en favorisant par exemple, une comparabilité dans le temps. D'après Hopper et Macintosh (1993, p.133),

“Geneen’s financial control system at ITT bears more than a little correspondence with the principle of the efficient body. In terms of timetabling, each profit centre manager and staff divisional head submitted their annual budget and business plans in February for review and revision at both the local level and headquarters. Then in November and December, Geneen and other key headquarters officials met face to face with each manager and his or her own staff to discuss, review and finalize the plans and budgets. The finalized budget, now carved in stone, became the benchmark for performance in the ensuing year”.

Ces outils sont également des moyens de comparaison dans l'espace. Ogden (1997) montre que les indicateurs non financiers permettent de comparer les services clients entre eux en étant assorti d'un système de motivation de type récompenses-sanctions :

“The specifications of what are deemed to be customers’ needs in this way, the elaboration of a technology of calculation to measure the level of customer service achieved by each water plc against these standards, and the recording of customer complaints, all constitute a disciplinary

practice on the water plcs. Performance as measured by the levels of customer service indicators, creates the opportunity for comparisons between water plcs, with rewards from the director general for those who do well, and penalties for those who do not” (p.533).

Pour assurer cette comparabilité, une normalisation des informations transmises par les entités en terme de besoins des clients et de niveaux de traitement des réclamations est rendue nécessaire par le biais d’audits d’experts indépendants. Selon Ogden (1997, p.533),

“Ofwat’s major initiatives have involved the development of additional new measures of levels of service, and attempts to secure more robust information from companies. In pursuit of the latter, Ofwat has determined that the information companies use to measure their performance on the levels of service, and their reports of performance, should be subject to audit by independent “experts””.

Enfin, les chiffres du contrôle facilitent l’invisibilité de la surveillance en assurant l’autodiscipline des acteurs impliqués par le contrôle. Ce point apparaît au travers de l’étude développée par Ogden (1997) :

“The new accounting for customer service has extensively permeated the water plcs as senior managers, in trying to ensure their companies successfully meet Ofwat’s performance measures on customer service, have incorporated them into the internal operational targets line managers have to achieve” (p.531).

Ces outils permettent également aux managers de surveiller l’employé au travail sans être vu. D’après Cowton et Dopson (2002), ces techniques de contrôle permettent une observation de l’individu par lui-même (« *selfknowledge* »). Cette étude souligne le caractère élaboré et subtil de la surveillance dans les entreprises en tant qu’outil de contrôle discret et connu de tous :

« Surveillance was less intrusive and less pervasive than in the panopticon. [...] Controls today, through advances in technology, are now more elaborate, elegant and subtil” (Cowton et Dopson, 2002, p.207).

En favorisant l’internalisation et l’intériorisation de la surveillance, les chiffres du contrôle permettent d’éduquer les employés autour de leur nécessaire efficacité et de la minimisation des gaspillages. Miller et O’Leary (1987) notent par exemple, que la surveillance permanente des coûts standard transforme les employés en agents autodisciplinés et autorégulés. La surveillance est alors rendue invisible par le savoir que l’employé produit sur lui-même en lui permettant de situer ses performances et en l’incitant à être comptable de ses engagements par une intériorisation des normes de comportements. Le seul sentiment d’être observé sans voir le contrôleur est susceptible d’obtenir une forme d’obéissance et d’assujettissement. D’après Miller et O’Leary (1987, p.242),

“with this step the possibility of a knowledge of every individual within the enterprise was established. A visibility and an allocation of responsibility could be attached to the individual. The person's activities were at last rendered knowable according to prescribed standards and deviations from the norm. Standard costing and budgeting made possible a pinpointing of responsibilities for preventable inefficiencies at the level of the very individual from whom they derived. The human element in production, and most importantly the individual person, could now be known according to their contribution to the efficiency of the enterprise”.

Analysé comme un outil favorisant la visibilité des performances, la comparabilité des données et l'invisibilité de la surveillance, le contrôle de gestion apparaît comme une technologie qui discipline les acteurs. Le travail de Foucault dépasse cependant l'étude des mécanismes de discipline et de surveillance dont il s'est attaché à démontrer l'historicité.

2. L'analyse de l'articulation des savoirs avec les technologies de gouvernement

Au-delà de la description des mécanismes de discipline et de surveillance, Foucault (1975) met en évidence l'articulation des savoirs produits avec ces technologies de gouvernement.

2.1. L'articulation des savoirs avec les techniques de discipline

Dans son ouvrage « *Surveiller et punir Naissance de la prison* », Foucault (1975) décrit un pouvoir disciplinaire rendant visible les individus en tant qu'objet de connaissance et d'administration¹⁴⁹. Dans cette conception, le pouvoir investit les corps humains et les assujettit en en faisant des objets de savoir. Pour Foucault (1975), le pouvoir disciplinaire produit des réalités, des domaines d'objets et des rituels de vérité en transformant l'individu en objet de savoir :

« Sous la douceur accrue des châtiments, on peut donc repérer un déplacement de leur point d'application ; et à travers ce déplacement, tout un champ d'objets récents, tout un nouveau régime de vérité et une foule de rôles jusque-là inédits dans l'exercice de la justice criminelle. Un savoir, des techniques, des discours « scientifiques » se forment et s'entrelacent avec la pratique du pouvoir de punir » (p.20).

¹⁴⁹ Foucault (1975) s'intéresse à la question de la construction des savoirs à une époque donnée. En reconstruisant la manière dont, à chaque époque, le pouvoir est tissé avec le savoir, Foucault décrit l'agencement historique dans une société donnée des savoirs institutionnalisés avec le pouvoir disciplinaire s'exerçant directement sur les corps. Pour Foucault (1975), les discours et la façon dont s'interrogent les acteurs sont la vision de vérité d'une époque qu'il s'agit d'étudier. Il cherche ainsi à savoir pourquoi le passé a légué des visions, des mots, des systèmes.

Pour Foucault (1975), le développement du pouvoir est fondé sur une stratégie de déploiement de dispositifs technologiques de savoir. La discipline s'appuie sur des savoirs décomposés comme par exemple, des tableaux prescrivant des manœuvres et imposant des exercices facilitant un contrôle individualisé. Les savoirs produits par le contrôle permettent alors de référer les performances et les conduites en vue de comparer et de différencier les individus. Le contrôle passe également par la confirmation à une norme faisant des employés des objets de connaissance, de calcul et d'administration. D'après Foucault (1975, p.36),

« pouvoir et savoir s'impliquent directement l'un l'autre ; il n'y a pas de relation de pouvoir sans constitution corrélatrice d'un champ de savoir, ni de savoir qui ne suppose et ne constitue en même temps des relations de pouvoir. Ces rapports pouvoir-savoir ne sont donc pas à analyser à partir d'un sujet de connaissance qui serait libre ou non par rapport au système du pouvoir, mais il faut considérer au contraire que le sujet qui connaît, les objets à connaître et les modalités de connaissance sont autant d'effets de ces implications fondamentales du pouvoir-savoir et de leurs transformations historiques ».

Cette imbrication pouvoir-savoir s'articule autour de schémas de connaissances scientifiques et de techniques d'assujettissement. Foucault (1975) montre que la production de vérité est traversée par des rapports de pouvoir où les savoirs définissent les règles d'existence des objets de discipline et où les mécanismes de discipline se déploient selon des procédures et des instruments validés dans des systèmes cohérents de savoirs synthétiques. Foucault (1975) prend notamment l'exemple des prisons pour montrer que le développement de la discipline et de la surveillance s'accompagne de savoirs synthétiques sur chaque individu. Les techniques d'administration sur les prisonniers permettent par exemple, de renforcer la discipline en favorisant la normalisation des comportements. Selon Foucault (1975, p.148),

« en même temps que le condamné lui-même, l'administration de Walnut Street reçoit un rapport sur son crime, sur les circonstances dans lesquelles il a été commis, un résumé de l'interrogatoire de l'inculpé, des notes sur la manière dont il s'est conduit avant et après la sentence. Autant d'éléments indispensables si on veut « déterminer quels seront les soins nécessaires pour détruire ses anciennes habitudes ». Et pendant tout le temps de la détention il sera observé ; on notera sa conduite au jour le jour, et les inspecteurs – douze notables de la ville désignés en 1795 – qui deux par deux visitent la prison chaque semaine doivent s'informer de ce qui s'est passé, prendre connaissance de la conduite de chaque condamné et désigner ceux dont on demandera la grâce. Cette connaissance des individus, continuellement mise à jour, permet de les répartir dans la prison moins en fonction de leurs crimes que des dispositions dont ils font preuve ».

Dans sa démarche, Foucault (1975) cherche à comprendre comment le sujet est devenu objet d'étude pour le sujet en analysant les règles de construction des savoirs au travers de

leurs principes de découpage et d'organisation¹⁵⁰. Il décrit alors les « régimes de vérité » constituant des savoirs et des discours que la structure sociale accueille comme vrais et qui s'articulent avec les techniques disciplinaires :

« Grâce à ces mécanismes d'observation, il gagne en efficacité et en capacité de pénétration dans le comportement des hommes ; un accroissement de savoir vient s'établir sur toutes les avancées du pouvoir, et découvre des objets à connaître sur toutes les surfaces où celui-ci vient s'exercer » (Foucault, 1975, p.206).

Son travail vise à s'interroger sur l'origine du découpage des discours au travers de leurs capacités d'examen, de surveillance et de sanction et à montrer que les discours ne vont pas de soi, qu'ils sont toujours l'effet d'une construction dont il s'agit de connaître les règles de formation et les effets. Pour Foucault (1975), il s'agit de contrôler les justifications par une description des événements discursifs et les relations entre les énoncés marquant l'unité du discours¹⁵¹, la manière dont ils s'impliquent ou s'excluent et la transformation qu'ils subissent définissant la régularité des discours. Appliquée au domaine de la criminologie, Foucault (1975) énonce sa démarche de la manière suivante :

« L'expertise psychiatrique mais d'une façon plus générale l'anthropologie criminelle et le ressasant discours de la criminologie trouvent là une de leurs fonctions précises : en inscrivant solennellement les infractions dans le champ des objets susceptibles d'une connaissance scientifique, donner aux mécanismes de la punition légale une prise justifiable non plus simplement sur les infractions, mais sur les individus ; non plus sur ce qu'ils ont fait, mais sur ce qu'ils sont, seront, peuvent être » (p.26).

Les relations de pouvoir apparaissent cependant constamment modifiées par les résistances qu'elles provoquent. Foucault (1975) met alors en évidence les liens entre les techniques d'assujettissement et les résistances soulevées par les individus assujettis¹⁵². Dans

¹⁵⁰ Pour de plus amples renseignements sur l'analyse des savoirs, Foucault (1969) explique sa démarche d'analyse des *épistémès* dans son ouvrage « *L'archéologie du savoir* » (1969). Pour Foucault (1969), la notion d'*épistème* est un *a priori* historique de pré structure de compréhension des événements articulée avec les pratiques et les discours d'une époque marquée par des discontinuités. Une *épistème* façonne et rend possible la perception et l'expression des questions et des formes de problématisation d'une époque. Le savoir est ainsi considéré comme un ensemble de connaissances produisant une forme de subjectivité ayant des effets de coercition.

¹⁵¹ Le discours apparaît comme un moyen de définir les règles d'existence des objets par des énoncés à travers des critères de formation, de transformation et de corrélation avec d'autres types de discours. D'après Foucault (1977a, p.39, 1977b, p.39, 1977c, p.39 ; 1977d, p.39 ; 1978, p.39 ; 1981, p.39 ; 1977, p.39 ; 1977, p.39 ; 1977, p.39), « *l'analyse du champ discursif est orientée tout autrement ; il s'agit de saisir l'énoncé dans l'étroitesse et la singularité de son événement ; de déterminer les conditions de son existence, d'en fixer au plus juste les limites, d'établir ses corrélations aux autres énoncés qui peuvent lui être liés, de montrer quelles autres formes d'énonciation il exclut* ».

¹⁵² Pour Foucault (1975), le pouvoir n'est pas une capacité à dominer mais au contraire, une façon de produire de nouvelles résistances intégrées au phénomène de pouvoir. Pour repérer l'acceptabilité d'un système, il faut donc partir de ce qui le rend au départ difficile à accepter. Le pouvoir ne peut pas se comprendre sans les résistances auxquels il s'applique, pouvant le modifier.

cette conception, les résistances font partie intégrante des dispositifs de discipline. D'après Foucault (1975, p. 36),

« en bref, ce n'est pas l'activité du sujet de connaissance qui produirait un savoir, utile ou rétif au pouvoir, mais le pouvoir-savoir, les processus et les luttes qui le traversent et dont il est constitué, qui déterminent les formes et les domaines possibles de la connaissance ».

Ces relations savoir-pouvoir sont à la base d'une « *gouvernementalité* »¹⁵³ caractérisant le gouvernement des sociétés contemporaines (Foucault, 1978). Les techniques de gouvernement apparaissent alors comme des moyens d'administration et de supervision de la population permettant de faire face aux résistances et oppositions résultant des relations de pouvoir, appelé « *bio-pouvoir* »¹⁵⁴. Ces moyens s'appuient sur des techniques d'observation permettant de mieux comprendre les comportements afin d'agir sur eux et de définir les possibilités d'actions des individus.

Foucault (1975) propose ainsi une analyse des relations du savoir autour de leurs capacités de synthèse et de décomposition des caractéristiques des individus. Il montre que les techniques de discipline sont alors traversées par des phénomènes de résistances devant être intégrés à l'analyse du contrôle¹⁵⁵.

2 2. Les dispositifs de contrôle comme technologie de gouvernement

Les analyses de Foucault sur la relation savoir-pouvoir ont inspiré des recherches dans le domaine des sciences de gestion. Les techniques de contrôle sont alors présentées comme permettant de produire des sujets disciplinés.

Les travaux de Hoskin et Macve (1988, 1994) explorent par exemple, les mutations de la relation savoir-pouvoir dans le domaine comptable¹⁵⁶. Le point de départ de leurs travaux est

¹⁵³ Néologisme dérivé de la combinaison des notions de « *gouvernement* » et de « *rationalité* », la notion de gouvernementalité renvoie à la formulation d'un cadre d'analyse des rationalisations des pratiques de gouvernement. La gouvernementalité est un « *ensemble constitué par les institutions, les procédures, analyses et réflexions, les calculs et les tactiques qui permettent d'exercer cette forme spécifique, bien que complexe de pouvoir, qui a pour cible principale la population, pour forme majeure le savoir, l'économie politique, pour instrument technique essentiel les dispositifs de sécurité* » (Foucault, 1978, p. 655). Le gouvernement doit être entendu dans un sens large, de « *conduite des conduites* » correspondant à la façon dont les comportements selon Foucault (1978), d'une population sont orientés.

¹⁵⁴ Foucault (1978) développe le concept de « *bio-pouvoir* » comme une forme de micro-pouvoir sur les corps qui s'appuie sur des techniques d'observation et d'assujettissement indiquant le moment où, autour du XVIII^e siècle, la vie de la population devient un enjeu essentiel du pouvoir politique.

¹⁵⁵ Foucault (1975) prend l'exemple du présent avec les révoltes des prisonniers ayant eu lieu dans les années 1970, pour expliquer l'impact de ces pressions et de ces discours sur le corps.

¹⁵⁶ Ces recherches publiées en 1988 et 1994 étudient le contenu des savoirs et discours émis dans les textes comptables publiés au cours du XIX^e siècle. Hoskin et Macve (1988) analysent plus particulièrement, les discours favorisant la culture de discipline dans les textes comptables. Ils soulignent l'importance de la relation du couple savoir-pouvoir dans l'émergence de la technique comptable et analysent la création de la comptabilité à partir du XIX^e siècle comme la construction d'un savoir codifié ayant permis l'émergence d'une technologie de

constitué par le constat d'une différence existante entre le moment où la technique comptable de la partie double est inventée et le moment où elle se diffuse dans les entreprises. Ils proposent une explication de cet écart en termes de savoir-pouvoir.

Dans un premier article publié en 1988, Hoskin et Macve soulignent l'influence des institutions d'éducation des élites dans l'apparition de la comptabilité comme élément important du déploiement du système comptable. Hoskin et Macve (1988) décrivent le développement d'un discours portant sur la comptabilité favorisant la culture de la discipline et l'intériorisation de l'évaluation des performances, de la surveillance et de l'autodiscipline :

“Some kind of power-knowledge analysis therefore seems appropriate and to us the process of innovation appears to be essentially disciplinary: in the power aspect because of the meticulous deployment of hierarchical and reflexive relays for command and communication coupled with the use of a number-based normalizing judgment; in the knowledge aspect because of the way in which accounting and managerialism quickly take on the attributes of an academic discipline” (p.55).

En donnant la capacité d'écrire sur les activités et les performances, la comptabilité permet par exemple de réorganiser les usines au cours du XIX^e siècle, en constituant un nouveau régime favorable permettant le développement de la discipline. D'après Hoskin et Macve (1988, p.65),

“this we hope, is where our account furthers theoretical debate by showing (1) how the apparently secondary socialization into knowledge-disciplines and the power of the norm under a regime of examination and grading is historically prior to the new relations of labour and capital and (2) how a new discourse of accountability and a new panoptically-structured mode of organization issue there from, thus creating the conditions where modern economic rationalism can discover its possibilities (and contradictions)”.

Cette recherche permet d'envisager d'autres schémas explicatifs que les seules explications économiques faisant intervenir notamment les aspects culturels. Pour Hoskin et Macve (1988), la comptabilité est apparue à un moment où elle a pu être considérée comme un moyen d'écrire et d'examiner la valeur :

“It is that point that new power-knowledge possibilities began to take shape. Over the next two centuries the new practices of reading, writing and examining came to generate a range of new forms of knowledge-based power: (1) a new social power for the elite who emerged from the examining system as the first university graduates, (2) new “apparatuses” of power constructed out of the application of writing and examining, and (3) a new “writerly” power discovered (through silent critical reading) as residing both within signs themselves and in their layout” (p.68).

pouvoir. Les fonctions de la comptabilité apparaissent comme un moyen à la fois de pouvoir et de savoir qui disciplinent les comportements.

Dans un second article publié en 1994, Hoskin et Macve précisent que ce régime savoir-pouvoir permet d'éduquer les individus vers l'intériorisation de l'évaluation des performances, de la surveillance et de l'autodiscipline par la comptabilité. D'après Hoskin et Macve (1994, p.68),

“on our view the imperative to calculable such measures reflects the powerful way in which the process of collecting and co-ordinating the necessary data imposes a discipline on a business organization that provides a panoptic surveillance of all its activities. Not least of these disciplinary effects, for participants, is the continuous anticipation of having their performance measured which predisposes them, in thought, word and deed, towards an internalized self-discipline”.

Utilisant le concept de gouvernementalité, Rose (1991) présente également les chiffres comme insérés dans des programmes politiques de gouvernement de la vie économique appelés « *gouvernementalité par les nombres* »¹⁵⁷. Analysant le pouvoir politique à travers les effets de la quantification sur le citoyen au XIX^e siècle, Rose (1991) explique que les technologies de mesure sont intrinsèquement liées à l'exercice du pouvoir des gouvernements néolibéraux¹⁵⁸ :

“Neo-liberal rationalities of government may revive the old nineteenth century liberal themes of freedom, the market and choice. However, they become possible bases for a technology of government only in the presence of a population of personal, social and economic actors who will reason and calculate their freedom. They require a numericized environment in which these free, choosing actors may govern themselves by numbers. And they depend upon the elaboration of an expertise of number, embodied in all those professions (economists, accountants, statisticians, demographers) and all those techniques (censures, surveys, national income tabulations and formulae, accounting practices) which render existence numerical and calculable” (p.691)

Au cours du XIX^e siècle, la population devient objet de connaissance et d'investigation scientifique avec des indicateurs utilisés par les politiques comme par exemple, les taux de natalité ou de mortalité en vue de réguler la vie des populations. Rose (1991) montre que l'exercice politique dépend ainsi des chiffres où la quantification est politisée et où l'image de la vie politique est influencée par les réalités statistiques. Dans cette recherche, il relie alors l'utilisation des chiffres avec les technologies de régulation de la population :

¹⁵⁷ Rose (1991) étudie dans cette recherche, les relations entre l'utilisation des nombres et le pouvoir politique des systèmes démocratiques. Il analyse le développement des discours sur les nombres au cours du XVIII^e siècle aux Etats-Unis et leurs articulations avec les programmes et les techniques de discipline du citoyen. Dans cette recherche, le concept de « *gouvernementalité* » permet de relier l'utilisation des chiffres avec les discours contemporains et les programmes de régulation de la population par les gouvernements.

¹⁵⁸ Rose (1991) prend l'exemple des enquêtes politiques influençant les opinions publiques, apparaissant comme un moyen d'organiser la réalité et s'inscrivant dans un processus de légitimation du pouvoir politique.

“There are the numbers that link government with the lives of the governed outside the electoral process. Opinion polls calibrate and quantify public feelings. Social surveys and market research try to transform the lives and views of individuals into numerical scales and percentages. Numbers here act as relays promising to align the exercise of “public” authority with the values and beliefs of citizens” (p.673).

Ces technologies sont présentées comme ayant la capacité de normaliser et d’instrumentaliser les conduites, les modes de pensées et les décisions des individus. La démocratie opère grâce à ces technologies de gouvernement qui décomposent et stabilisent. Les nombres créent alors un espace virtuel pour les opérations de gouvernement permettant d’influencer les modes de pensée des populations. D’après Rose (1991, p. 675),

”democratic power is calculated power, and numbers are intrinsic to the forms of justification that give legitimacy to political power in democracies. Democratic power requires citizens who calculate about power, and numeracy and a numericized space of public discourse are essential for making up self-controlling democratic citizens”.

De même, Vaivio (1999) analyse les indicateurs non financiers en tant que processus de contrôle par les nombres permettant un nouvel espace de calculabilité¹⁵⁹. Vaivio (1999) met en évidence le phénomène de pouvoir rendant visible le travail des employés autour d’un nouvel espace de suivi des performances.

Le développement d’une structure orientée vers les clients passe par la mise en place d’un système de discussion et de groupe de travail comprenant responsables des ventes, contrôleurs, directeurs fonctionnels et experts, aux objectifs divergents quant à l’outil à mettre en place. Selon Vaivio (1999, p. 698),

“the company's Quality Manager, for instance, characterized the measurements as “information for identifying, in a diagnostic sense, where a particular problem lies.” He was echoed by another manager, who described the measures as “focusing attention to key areas by bringing them under the light”. And for his part, the Distribution and Customer Services Manager observed bluntly: “The measures made your mistakes appear””.

Le processus d’élaboration de l’outil est alors marqué par une variabilité de l’implication des membres du groupe projet et des résistances des acteurs résultant de divergences sur la place à donner aux clients dans l’entreprise :

“The core in the Sales Customer's knowledge could be traced to LI-UK.'s complexity. Because the Sales Managers soon discovered the discursive value of this complexity, they underlined how the company had to operate in multiple market segments, in a heterogeneous and dynamic

¹⁵⁹ A l’aide du cadre foucauldien du gouvernement, cette recherche se fonde sur une étude de cas. Vaivio (1999) analyse la mise en œuvre d’un indicateur de mesure de la relation client à la *Lever Industrial - United Kingdom* (LI-UK) et étudie les pressions ayant abouties à cette quantification (« *The Quantified Customer* »). Les données sont collectées entre 1992 et 1993. Cette recherche se fonde sur une étude documentaire et des entretiens auprès de responsables de l’entreprise pour étudier l’émergence d’une technique de contrôle par les nombres.

environment. The Customer was not a clear-cut matter, but was covered in ambiguity. As the Sales Managers emphasized, The Customer was not one but many. And The Customer was rarely a predictable and stable entity. The Customer had shifting preferences, odd tastes and sudden whims. In this light, the standardization and systematization of The Customer's variable profile seemed a futile effort” (Vaivio, 1999, p.704).

Enfin, Lambert et Pezet (2007) étudient le travail des contrôleurs de gestion chez un équipementier automobile¹⁶⁰. Cette recherche analyse l’impact de la subjectivation sur la pratique des contrôleurs autour de la mise en place d’un jeu de vérité [tableau].

Axes d’analyse	Caractéristiques de la subjectivation des contrôleurs de gestion à Equipauto
La subjectivation par l’image de soi	Les contrôleurs financiers ont conscience de leur statut privilégié et ont une image d’eux-mêmes fortement marquée par le fait d’appartenir à une « <i>famille</i> » de contrôleurs. Ce sentiment est renforcé par le fait que les contrôleurs financiers, et plus particulièrement les contrôleurs de gestion, « <i>s’auto-recrutent</i> ».
Les épreuves de vérité	L’engagement du contrôleur de gestion stipule qu’il est responsable des moyens utilisés (analyse du respect des règles définies dans le Manuel administratif et financier) et des résultats atteints (mesure de sa performance). Il doit alors assumer en permanence la dualité du surveillant-surveillé. Le contrôleur de gestion se voit ainsi déléguer des responsabilités et une autonomie en échange d’une pression sur le travail.
Agir sur soi au quotidien	Pour atteindre les objectifs assignés, les contrôleurs de gestion doivent élaborer eux-mêmes des pratiques d’action sur soi (ex. : prendre du temps sur leur vie personnelle). En stigmatisant les performances insuffisantes (épreuve de vérité du contrôle), ils rappellent ainsi qu’ils détiennent le pouvoir de punir ou de faire punir sans se substituer aux opérationnels. Maîtrise de leurs temps, fermeté de ton face aux opérationnels et loyauté face à la direction générale sont les axes principaux de l’action sur soi.

Tableau 26. La subjectivation des contrôleurs de gestion à Equipauto [adapté de Lambert et Pezet (2007)]

Lambert et Pezet (2007) décrivent la mise en place d’un système de contrôle précis où l’autonomie accordée aux divisions est équilibrée par des dispositifs de contrôle¹⁶¹. Le contrôleur de gestion apparaît comme un producteur de vérité sur l’entreprise et comme le gardien du respect des règles résultant d’épreuves de vérité. Pour se préparer aux évaluations dont ils font l’objet, le contrôleur mobilise par exemple, un système d’informations focalisé sur quelques priorités visant à surveiller l’absentéisme des opérateurs pour les faire travailler davantage. Pour Lambert et Pezet (2007), le contrôleur de gestion a ainsi un rôle de concepteur du panoptique. Le processus de production de nouvelles normes de contrôle à la

¹⁶⁰ Cette recherche étudie la mise en œuvre du contrôle de gestion dans l’entreprise Equipauto. La collecte de données de cette étude de cas se fonde sur des entretiens avec les contrôleurs de gestion. Ce cadre permet d’aborder l’analyse foucauldienne du point de vue du contrôleur de gestion. Des entretiens auprès de contrôleurs de gestion sont menés auprès de trois niveaux hiérarchiques, à savoir la division, la branche et l’usine.

¹⁶¹ A titre d’exemple, l’autonomie accordée aux divisions est contrebalancée par des dispositifs de contrôle « *puissants, pensés et orchestrés* ».

demande de la direction générale fait cependant entrer le contrôleur de gestion dans une nouvelle relation savoir-pouvoir. L'action quotidienne sur soi du contrôleur de gestion apparaît alors comme la condition du maintien du dispositif de panoptique. D'après Lambert et Pezet (2007, p.204),

« l'analyse en profondeur du fonctionnement de cette structure amène à reconsidérer la stabilité des rapports de force établis au sein du panoptique. Le panoptique que le contrôleur met en place influence la subjectivation de ceux qu'il est censé contrôler, mais le fait également entrer dans un nouveau jeu de vérité qui a des conséquences sur sa propre subjectivation ».

Analysant la dualité savoir-pouvoir, les recherches utilisant le cadre d'analyse de Foucault mettent en évidence le rôle des acteurs dans le processus de contrôle. Ces recherches montrent que les savoirs et les discours produits favorisent l'utilisation du contrôle de gestion.

2.3. Les caractéristiques des savoirs articulés avec les techniques de discipline

Les travaux ayant utilisés l'analyse de Foucault (1975) en sciences de gestion permettent d'identifier les caractéristiques des savoirs permettant la discipline et la surveillance du contrôle dans les organisations.

L'élaboration de savoirs résultant de données chiffrées décomposées constitue par exemple, un moyen facilitant le déploiement de la discipline des acteurs impliqués. Miller et O'Leary (1987) montrent ainsi que les systèmes d'observation des individus (quantitatif et qualitatif) favorisent l'émergence d'un individu discipliné :

“We are concerned to locate such a practice as a form of social power, an important element of which is an ability to subject the individual to an increasingly detailed form of observation and scrutiny. In its purest form, such a type of power consists in the individual attending to his or her own deficiencies. It is a form of power in which the individual becomes an auto-regulated entity, but one for whom the standards according to which they judge their lives have been established for them. Standard costing and budgeting is, we suggest, central to such a process” (p.243).

La constitution d'un savoir chiffré synthétique apparaît également comme une source de régulation des individus. Hoskin et Macve (1988) décrivent le développement des outils comptables de l'époque favorisant la culture de la discipline :

“We propose that such an understanding can be constructed from a “disciplinary” perspective, where the focus is on accounting the practice, as a form of writing and examining. For at the simplest level of its inscription, accounting is a technology that writes value, and presents in that writing a space for examination – be it of physical flows, monetary values or human performance, of past events, present states or future possibilities” (p.68).

De même, les discours portant sur le contrôle apparaissent comme un appui à l'acceptation des dispositifs de discipline. Présentée comme des outils automatiques de jugement et de priorisation des problèmes produisant une forme de subjectivité de l'acteur, Rose (1991) montre que la logique de gouvernement est assurée par un discours sur les chiffres promettant une dépolitisation du politique et une redéfinition des frontières entre politique et objectivité visant à rendre le contrôle acceptable¹⁶². D'après Rose (1991, p. 674),

“paradoxically, in the same process in which numbers achieve a privileged status in political decisions, they simultaneously promise a “de-politization” of politics, redrawing the boundaries between politics and objectivity by purporting to act as automatic technical mechanisms for making judgments, prioritizing problems and allocating scarce resources”.

Miller et O'Leary (1987) montrent également le développement dans la littérature comptable au début du XX^e siècle, d'un discours sur les pratiques de coûts standard et budgétaire et sur l'efficacité nationale cherchant à assurer l'intériorisation de la gestion des gaspillages et de l'efficacité par les employés :

“These events have been the conspicuous emergence of different bodies of expert knowledge and practice, as well as political, journalistic and philosophical discourses, all of which share as a point of convergence the active management of the life of the person in its varied facets. Clustering around the word efficiency, we have suggested, one can witness within this period a diverse group, including engineers, psychologists, accountants, medical practitioners, proponents of eugenics, journalists and politicians, propose various projects for improving the life of the person and, thereby, of the nation. [...] A theme running through all the discourses and practices we have looked at is a positive concern to take and to improve the life of the person. Quite literally, the person was to be worked upon, to be managed through a series of interventions into an enhanced state of life” (p. 261).

Enfin, les savoirs portant sur le contrôle facilitent la coopération entre acteurs. Cherchant à mettre en évidence l'engagement du sujet dans des jeux de vérité et les effets de la subjectivation par des discours inspirant les comportements, Lambert et Pezet (2007) montrent comment le contrôleur de gestion produit de la vérité sur l'entreprise et comment le face à face qu'implique le contrôle apparaît comme une épreuve de vérité exigeant une action sur soi du contrôleur de gestion et une discipline sur les autres. L'action sur soi nécessite la prise en compte des résistances permettant d'assurer la coopération entre acteurs. Selon Lambert et Pezet (2007, p.204),

¹⁶² Ces discours apparaissent également dans le travail de Vaivio (1999) mettant en avant le rôle des discours sur le client comme facteur d'engagement dans l'entreprise.

« [Le contrôleur de gestion] participe à un jeu de vérité avec ceux qui évaluent son travail, sa hiérarchie et les clients, mais aussi avec les ingénieurs et les autres opérationnels, avec qui il devra coopérer pour atteindre son but ».

Vaivio (1999) remarque également l'importance de la prise en compte des résistances d'acteurs dans le développement de nouveaux outils de contrôle de gestion et la nécessité d'associer les acteurs impliqués à leurs élaborations :

“The events at LI-UK especially illustrate how a calculable space meets resistance built upon local knowledge. As a calculable space, The Customer was opposed by practical knowledge that initially took tacit forms. But as soon as The Quantified Customer entered the territory of the rival organizational expertise, this tacit knowledge became externalized. It became mobilized as a critical vocabulary, emphasizing what could not be captured by the new numbers. This resistant knowledge and counter-discourse of “the specifics”, “real problems” and “ad hoc” action, is suggestive of what forms resistance to new calculable spaces can take” (p. 710).

Afin d'assurer le déploiement de ces outils de contrôle, Vaivio (1999) met alors en avant le rôle du « *tiers expert* » dans le dépassement des résistances des acteurs par le développement d'un discours légitimateur de réforme de l'entreprise par le client :

“Management accounting takes more initiative and becomes involved with intricate questions that preoccupy other organizational “experts”. Controllers can take a more active role in these decision making processes around specific operational issues. As between the Commercial Director and the Sales Managers at LI-UK, tensions arise. Organizational power formations are destabilized. The new calculable space can become a space for encounters between controllers and rival professional expertise” (p.709).

De même, Miller et O'Leary (1987) soulignent le rôle de la coopération des comptables spécialistes des coûts avec les ingénieurs comme étape importante dans la construction des standard comptables. La liaison entre les conduites individuelles et les objectifs politiques de l'organisation implique alors qu'un acteur puisse convaincre un autre que leurs problèmes sont liés. D'après Miller et O'Leary (1987, p.253),

“this alliance of cost accounting with the engineers was important in the construction of norms of efficiency. It provided a way for making the individual worker routinely knowable and accountable in terms of wasted actions”.

Ce phénomène est également mis en avant par Ogden (1997) où la mise en œuvre d'indicateurs de niveaux de service est rendue possible par la convergence des intérêts entre la Direction générale et les managers des centres¹⁶³ :

¹⁶³ A titre d'exemple, Ogden (1997) montre que la mise en place de ce système de comparaison des systèmes de relations clients permet une utilisation par les marchés financiers dans un contexte de privatisation du secteur.

“Managers of the Water plcs have certainly been anxious to avoid criticism from the Director General on customer service, but they have also come to share Ofwat’s concern with customer service for their own reasons. Managers believed that espousing a commitment to customer service would enhance their legitimacy as private sector companies. They were also aware that the new measurability of “customer service” and the opportunity this provides for comparisons between companies had attracted the interests of other audiences, notably City analysts” (p.538).

Analysés comme des mécanismes favorisant l’acceptation des dispositifs et la coopération entre acteurs, les savoirs synthétiques et décomposés portant sur le contrôle apparaissent comme des technologies de gouvernement permettant de réguler et de contrôler les comportements des acteurs. En montrant que ces outils ne peuvent émerger que si les membres de l’organisation ressentent un intérêt à son déploiement, ces travaux mettent en évidence l’importance des coopérations entre acteurs et des discours comme facteur d’émergence de ces technologies.

SYNTHESE CHAPITRE 1

Ce travail portant sur l'approche foucauldienne du gouvernement permet d'identifier un cadre permettant d'étudier les fonctions de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers. D'après Isaac (1998, p.50),

« un cadre est un dispositif cognitif et pratique d'attribution de sens, qui régit l'interprétation d'une situation et l'engagement dans cette situation, qu'il s'agisse du rapport à autrui ou à l'action elle-même ».

L'utilisation des travaux de Foucault dans le domaine des sciences de gestion facilite l'analyse des caractéristiques habilitantes et contraignantes des outils de contrôle [tableau].

Axes d'analyse	Caractéristiques des axes d'analyse du contrôle servant à la thèse
Analyse des structures disciplinantes	Le contrôle apparaît comme une technologie qui discipline les acteurs en étant analysé comme un outil favorisant la visibilité des performances, la comparabilité des données et l'invisibilité de la surveillance.
Analyse des structures apprenantes	Le contrôle se fonde sur des savoirs scientifiques décomposés permettant un système de suivi individualisé. Les mécanismes de discipline s'accompagnent également d'un développement de savoirs synthétiques sur chaque individu.
Analyse de l'articulation des fonctions d'apprentissage et de discipline	Les savoirs apparaissent comme des technologies de gouvernement ayant des effets de coercition permettant de réguler et de contrôler le comportement des acteurs. Ces travaux mettent en avant le rôle des coopérations entre acteurs dans l'élaboration des outils de contrôle. Les discours sont également étudiés comme des mécanismes favorisant l'acceptation de l'outil de contrôle.

Tableau 27. Les axes d'analyse du contrôle servant à la thèse

Dans le cadre foucauldien du gouvernement, les techniques de contrôle permettent de produire des sujets disciplinés fabriquant des individus en tant qu'objet de connaissance et de calcul. Les techniques de contrôle servent à individualiser, classer, assurer la hiérarchisation de l'espace, analyser les comportements et comparer les performances. L'articulation des vertus habilitantes et contraignantes apparaît plus particulièrement au travers de la phase d'élaboration des outils de contrôle avec les phénomènes de coopération entre acteurs et de discours de justification.

CHAPITRE 2. LA DEMARCHE METHODOLOGIQUE

L'objectif de cette recherche est de décrire et comprendre l'articulation des fonctions apprentissage et discipline de l'évaluation des services publics locaux par la satisfaction des usagers. Une méthodologie comparative fondée sur les méthodes de l'études de cas et de l'enquête par questionnaire est mise en œuvre visant à expliquer les fonctions de l'évaluation.

La démarche méthodologique consiste dans un premier temps, à identifier un modèle de contrôle répertoriant les aspects susceptibles d'impacter la démarche d'évaluation. D'après Savall et Zardet (2004, p.168),

« un modèle est une représentation simplifiée d'un processus ou d'un système destiné à expliquer ou à simuler une situation réelle ».

Ce modèle vise à décrire la multiplicité des relations, des enchaînements et des interactions résultant du contrôle par l'évaluation afin d'assurer la collecte des données. Les SPL sont analysés comme un réseau d'acteurs permettant de comprendre les perceptions des acteurs, leurs ressentis par rapport aux évaluations, les relations entre acteurs, l'influence du contexte de l'organisation sur le contrôle et les liens entre l'acteur et l'outil. Ce modèle cherche alors à identifier l'articulation des fonctions de l'évaluation sur la base d'une revue de littérature en management et contrôle de gestion permettant la collecte des données [figure].

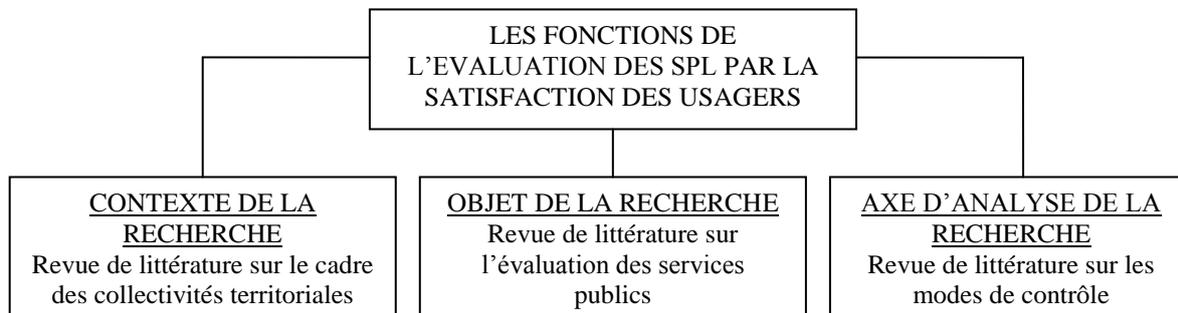


Figure 4. Les axes de la revue de littérature de la recherche

La démarche méthodologique consiste dans un second temps, à opérationnaliser la recherche sur les fonctions de l'évaluation. Cherchant à dépasser la dichotomie des méthodes qualitatives et quantitatives, un *design* mixte de recherche est élaboré combinant des données nominales (mots et phrases) et des données métriques (chiffres) recueillies spécifiquement pour cette recherche. Le choix d'une méthode mixte combinant études de cas et questionnaires résulte de la volonté d'examiner les aspects multiples du phénomène étudié dans une optique de complémentarité, de découvrir des paradoxes portant sur l'évaluation et d'approfondir le périmètre de la recherche.

Dans son ouvrage, Creswell (2003) met en avant les différentes manières de combiner des recherches de nature qualitative et quantitative et tente de conceptualiser ces articulations.

Selon Creswell (2003), les méthodes mixtes combinent des analyses fondées sur des statistiques et des textes :

“Mixed methods research is a research design (or methodology) in which the researcher collects, analyses, and mixes (integrates or connects) both quantitative and qualitative data in a single study or a multiphase program of inquiry” (p.3).

Cette recherche fait le choix de combiner les méthodes par études de cas et par questionnaires afin de consolider les résultats dans une logique de complémentarité des analyses sur l'évaluation [figure].



Figure 5. Le design de la recherche [adapté de Creswell (2003)]

Cette stratégie d'accès multiple aux données vise à avoir une appréhension large des fonctions du contrôle. Le questionnaire ne vise pas à confirmer les données des études de cas mais vient en appui comme illustration de la problématique. Le recours à ces méthodes permet ainsi de bénéficier des avantages des deux approches en contrebalançant les limites de l'autre¹⁶⁵. D'après Thietart (2007, p.104),

« la conjugaison des approches qualitatives et quantitatives, c'est-à-dire leur utilisation complémentaire et dialectique permet au chercheur d'instaurer un dialogue différencié entre ce qui est observé (l'objet de la recherche) et les deux façons de le symboliser. L'objectif de la triangulation est de tirer parti de ce que les deux approches peuvent offrir ».

La démarche méthodologique présente dans un premier temps, les éléments du modèle à étudier portant sur les fonctions de l'évaluation et opérationnalise dans un second temps, le dispositif par un *design* mixte de recherche.

1. La modélisation du dispositif de recherche

La modélisation de la recherche repose sur une revue de littérature portant sur le domaine du management et du contrôle de gestion.

1 1. Les services publics locaux comme contexte d'étude de la recherche

L'analyse proposée vise à examiner les processus à l'œuvre résultant de la relation entre le contrôle de gestion et la gouvernance des services publics locaux (SPL). Sous le terme SPL

¹⁶⁵ A titre d'exemple, Savall et Zardet (2004) mettent en avant la faible reproductibilité des résultats qualitatifs et le caractère sommaire des données quantitatives ainsi que le biais du déclaratif et le manque de flexibilité des données issues des questionnaires.

sont regroupés les Communes, les Départements, les Régions et les Etablissements Publics de Coopérations Intercommunales¹⁶⁶.

Les collectivités territoriales ont connu une évolution contrastée durant la période qui s'étend de l'Ancien Régime aux réformes décentralisatrices de 1982. La Commune a par exemple, évolué autour d'un équilibre subtil entre le pouvoir central de l'Etat et les autorités locales¹⁶⁷. L'existence des Communes en France remonte en effet, au XI^e siècle. Sous l'Empire, la tutelle administrative et la dévolution des pouvoirs au Préfet sont généralisées, l'autorité municipale devenant administrative avec un principe électif abandonné. C'est en 1848 que l'élection des conseillers municipaux est instituée. Il faut cependant attendre la Loi municipale du 5 avril 1884 pour doter la Commune du statut de collectivité territoriale. Cette loi instaure la compétence générale des Communes et le principe de libre administration où le conseil municipal (élu au suffrage universel direct) règle par ses délibérations, les affaires du ressort de la Commune.

Les Communes interviennent aujourd'hui dans des champs de compétences vastes comme l'état civil (ex. : enregistrement des naissances et décès), l'organisation électorale (ex. : organisation des élections, révision des listes électorales), l'action sociale (ex. : gestion des garderies, foyers de personnes âgées), l'enseignement (ex. : gestion et construction des écoles primaires), l'aménagement (ex. : logement social, zones d'activités, assainissement, protection des sites) et la protection de l'ordre public grâce aux pouvoirs de police du Maire. La France compte 36 565 Communes en métropole réparties de la manière suivante [tableau]

Strates démographiques	Nombre de Communes	Nombre d'habitants
0 à 10 000	35 691	30 421 498
10 000 à 19 999	462	6 467 963
20 000 à 79 999	363	12 884 823
80 000 et plus	49	10 177 151

Tableau 28. La répartition des Communes par taille en Métropole en 1999¹⁶⁸

Compte tenu du nombre de Communes, le législateur a mis en place des outils juridiques incitant à leurs regroupements. Les premières tentatives datent des années 1970 et sont

¹⁶⁶ Sont définies comme "*Collectivités territoriales de la République*" à l'article 72 de la Constitution de 1958 après la révision du 28 mars 2003, les Communes, les Départements, les Régions et les collectivités à statut particulier. En 2006, les collectivités territoriales représentent un volume de dépenses de près de 200 milliards d'euros et environ 195 milliards de ressources (Source : Insee, *Rapport sur les comptes de la Nation 2006*).

¹⁶⁷ Dans un pays de tradition centralisatrice comme la France, l'histoire des collectivités locales est celle de leurs rapports avec l'Etat et donc indirectement, celle de la tutelle dont elles font l'objet. Pour de plus amples renseignements, Melleray (1981) présente ces relations au travers d'une analyse synthétique historique.

¹⁶⁸ Source : Direction Générale des Collectivités Territoriales (2008).

relancées avec la Loi du 12 juillet 1999¹⁶⁹ tentant de simplifier le paysage intercommunal. Le régime juridique de l'intercommunalité est aujourd'hui architecturé autour de trois grandes structures, à savoir les Communautés Urbaines, d'Agglomération et de Communes.

Le Département n'a pas connu la même évolution que la Commune. Lors de la révolution française, la question du découpage du territoire en Départements est en effet, abordée dès 1789¹⁷⁰. C'est la Loi du 10 août 1871 relative aux « *Conseils Généraux* » qui réorganise l'institution départementale en dotant cette structure du statut de collectivité territoriale et d'un organe délibérant élu au suffrage universel direct (le Conseil Général)¹⁷¹.

La France compte aujourd'hui 96 départements en zone métropolitaine. Le Département intervient dans les champs de compétence comme l'action sociale (ex. : protection de l'enfance, insertion des personnes en difficulté, aide aux personnes handicapées et âgées, prévention sanitaire), la voirie (ex. : gestion des routes départementales et des transports), l'éducation (ex. : gestion matérielle des collèges et des personnels techniques), la culture (ex. : archives départementales, bibliothèque de prêt), le développement local (ex. : aides aux associations, aux communes) et le logement (ex. : gestion du fond de solidarité pour le logement).

Contrairement à l'évolution du Département et de la Commune, la Région connaît une évolution plus lente. L'émergence de cette collectivité dans le paysage institutionnel est plus tardive. Des circonscriptions d'action régionale sont ainsi créées par un Décret du 30 juin 1955 dans laquelle l'administration est chargée d'élaborer des programmes d'action régionale en matière d'aménagement du territoire. Pour se faire, un découpage retenu par l'Arrêté du 28 octobre 1956 divise le territoire français en 23 régions distinctes. La Loi du 2 mars 1982¹⁷²

¹⁶⁹ La Loi du 12 juillet 1999 relative au « *Renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale* » précise que les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) acquièrent par cette loi, le caractère d'établissements publics territoriaux administrés par des autorités qui leur sont propres et disposant de l'autonomie financière. Les EPCI sont régis par le principe de spécialité, c'est-à-dire qu'il n'exerce que les compétences strictement délimitées par son statut (spécialité fonctionnelle) et à l'intérieur d'un périmètre géographique déterminé (spécialité territoriale). Le transfert de compétences des Communes aux EPCI entraîne le dessaisissement des Communes pour les compétences concernées.

¹⁷⁰ Les Départements sont créés par Décret du 22 décembre 1789 pris par l'Assemblée constituante afin de remplacer les Provinces de France.

¹⁷¹ Selon l'article L 3211-1 du Code Général des Collectivités Territoriales [CGCT], « *le Conseil Général règle par ses délibérations les affaires du Département* ».

¹⁷² La Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux « *Droits et libertés des Communes, Départements et Régions* » (dites également Lois Defferre) constitue le point de départ d'un ensemble de textes portant sur la décentralisation notamment marquée par la suppression de la tutelle administrative du Préfet n'exerçant plus un contrôle *a priori* sur l'opportunité des actes des collectivités, mais *a posteriori* uniquement sur leur légalité. La Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à « *La répartition de compétences entre les Communes, les Départements, les Régions et l'Etat* » a donné lieu à transferts de compétences (ex. : plans d'occupation des sols, formation professionnelle et apprentissage, logement).

transforme l'établissement public régional en collectivité territoriale doté d'une autorité délibérante élue au suffrage universel direct pour une durée de six ans (le Conseil Régional).

La France compte aujourd'hui 22 régions en zone métropolitaine. Le Conseil Régional a compétence pour promouvoir le développement économique et social (ex. : aide à l'embauche), la formation professionnelle (ex. : gestion de l'apprentissage et des lycées), le transport (ex. : gestion des trains régionaux) et l'aménagement de son territoire (ex. : gestion des schémas d'aménagement et de développement durable).

La notion de décentralisation s'applique à l'ensemble de ces collectivités territoriales par le biais d'une délégation de puissance publique autorisée par l'Etat. Cette libre administration permet d'assurer l'équilibre entre égalité et liberté des collectivités au sein de la démocratie, l'indivisibilité de la souveraineté exigeant que la mise en œuvre de la libre administration s'exerce dans le respect des prérogatives de l'Etat¹⁷³. Les collectivités territoriales ont ainsi vocation à prendre des décisions pour les compétences qui leurs sont consenties en disposant d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences¹⁷⁴. C'est également le principe de libre administration qui permet la mise en œuvre de la décentralisation par l'affectation de personnel dédié à ces organisations. Les effectifs des collectivités territoriales se répartissent de la manière suivante [tableau].

	Effectif	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C
Titulaires	1 267 226	8.0 %	13.8 %	78.2 %
Non titulaires	324 919	12.10 %	15.4 %	72.5 %
Assistants maternels	55 998	-	-	100.00 %
Total	1 648 143	9.0 %	14.2 %	76.8 %

Tableau 29. Les effectifs de la fonction publique territoriale par catégorie d'emploi en 1999¹⁷⁵

Différents statuts d'emplois cohabitent dans les collectivités territoriales avec des titulaires du concours administratif et des non titulaires sous contrat à durée déterminée ou indéterminée. Les catégories d'emplois correspondent plutôt à un niveau hiérarchique, les

¹⁷³ Reconnu par l'article 72 Alinéa 3 de la Constitution, « les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi ».

¹⁷⁴ L'Etat pose le principe des transferts de compétence par les Lois du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983 relatives à la « Répartition des compétences » avec les Communes en charge de la proximité, les Départements pour l'action sociale et les Régions pour l'aménagement du territoire. La Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à « L'organisation décentralisée de la République » approfondit ce processus de décentralisation complétée par les Lois organiques du 1^{er} août 2003 relative à « L'expérimentation et au référendum local » et par celle du 29 juillet 2004 relative à « L'autonomie financière des collectivités territoriales » posant le principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales et incluant les termes de Région et de décentralisation dans la Constitution. Elle a également instauré le référendum décisionnel local et le droit de pétition.

¹⁷⁵ Source : Direction Générale des Collectivités Territoriales (2008).

catégories A représentant les postes d'encadrement, les catégories B les techniciens et les catégories C les employés d'exécution.

Au-delà de ce contexte juridique lié au statut de collectivité territoriale, le développement de l'évaluation des SPL apparaît au travers de législations organisant le déploiement d'outils de contrôle [encadré].

« Dans les Communes de 50 000 habitants et plus, le conseil municipal, lorsqu'un sixième de ses membres le demande, délibère de la création d'une mission d'information et d'évaluation, chargée de recueillir des éléments d'information sur une question d'intérêt communal ou de procéder à l'évaluation d'un service public communal » [Art L.2121-22-1].

« Le Maire présente au Conseil Municipal, ou le Président de l'EPCI présente à son assemblée délibérante, un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l'eau potable. Il en est de même pour le service de l'assainissement. Ce rapport est présenté au plus tard dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice concerné » [Art. D.2224-1].

« La loi qui autorise, sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales à déroger, à titre expérimental aux dispositions législatives régissant l'exercice de leurs compétences, définit l'objet de l'expérimentation ainsi que sa durée, qui ne peut excéder cinq ans, et mentionne les dispositions auxquelles il peut être dérogé » [Art. LO.1113-1].

« Avant l'expiration de la durée fixée pour l'expérimentation, le Gouvernement transmet au Parlement, aux fins d'évaluation, un rapport assorti des observations des collectivités territoriales qui ont participé à l'expérimentation. Ce rapport expose les effets des mesures prises par ces collectivités en ce qui concerne notamment le coût et la qualité des services rendus aux usagers, l'organisation des collectivités territoriales et des services de l'Etat ainsi que leurs incidences financières et fiscales. Chaque année, le Gouvernement transmet au Parlement un rapport retraçant l'ensemble des propositions d'expérimentation et demandes formulées au titre de l'article LO.1113-2 que lui ont adressées les collectivités, en exposant les suites qui leur ont été réservées » [Art. LO.1113-5].

Encadré 3. La législation portant sur l'évaluation des collectivités [extrait du code CGCT 2007¹⁷⁶]

Les dispositifs portant sur l'évaluation peuvent être adoptés par l'autorité délibérante. Le Conseil Municipal dispose par exemple, de la possibilité d'engager une « *mission d'information et d'évaluation* ». La Loi du 13 août 2004 relative aux « *Libertés et responsabilités locales* » intègre également l'évaluation comme le corollaire de l'expérimentation. C'est en fonction de ces conclusions que l'expérimentation est ou non généralisée. De même, un rapport assorti des observations expose les effets des mesures prises par les collectivités territoriales en ce qui concerne le coût et la qualité du service rendu aux usagers en matière notamment d'assainissement et de gestion de l'eau. Le Maire ou le Président de l'EPCI doit alors présenter au conseil de la collectivité ou de l'établissement, un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public.

¹⁷⁶ Source : Code Général des Collectivités Territoriales, Edition 2007, Dalloz.

La mise en œuvre de l'évaluation des services publics locaux par la satisfaction des usagers s'inscrit également dans un cadre juridique et législatif portant sur la démocratie de proximité [encadré].

« Les Régions, les Départements, les Communes de plus de 10 000 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants créent une commission consultative des SPL pour l'ensemble des services publics qu'ils confient à un tiers par convention de délégation de service public ou qu'ils exploitent en régie dotée de l'autonomie financière » [Art. L.1413-1].

« Le droit des habitants de la Commune à être informé des affaires de celle-ci et à être consulté sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale » [Art. L.2141-1].

« Dans les communes de 80 000 habitants et plus, le conseil municipal fixe le périmètre de chacun des quartiers constituant la Commune. Chacun d'eux est doté d'un conseil de quartier dont le conseil municipal fixe la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement. Les conseils de quartier peuvent être consultés par le Maire et peuvent lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville » [Art. L.2143-1].

« Le conseil municipal peut créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune. Ces comités comprennent des personnes qui peuvent ne pas appartenir au conseil, notamment des représentants des associations locales » [Art. L.2143-2].

« Dans les communes de plus de 5 000 habitants, il est créé une commission communale pour l'accessibilité aux personnes handicapées composée notamment des représentants de la Commune, d'associations des usagers et d'associations représentant les personnes handicapées » [Art. L.2143-3].

Encadré 4. La législation portant sur la démocratie de proximité [extrait du code CGCT 2007]

Outre la participation organisée dans le cadre de projets d'aménagements, l'échelon local s'est imposé comme étant le niveau pertinent à la mise en place de consultations citoyennes avec le développement de dispositifs d'enquêtes publiques, de réunions, conseils ou comités de quartiers¹⁷⁷ ou de référendums locaux¹⁷⁸. L'évaluation s'inscrit également dans le cadre du développement de la participation des usagers à la décision publique avec le déploiement d'instances de concertation comme par exemple, les Commissions consultatives des SPL¹⁷⁹.

¹⁷⁷ Les Conseils de quartier sont créés par la Loi du 27 février 2002 dites Loi Vaillant relative à « *La démocratie de proximité* ».

¹⁷⁸ Instituée par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, il s'agit d'un référendum décidé par l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale afin de soumettre à la décision des habitants un projet de texte relevant de ses compétences. La Loi relative aux « *Responsabilités et libertés locales* » du 13 août 2004 a plus largement ouvert la possibilité de recourir aux référendums locaux où ce sont désormais toutes les collectivités territoriales qui peuvent les organiser. Ces référendums locaux ont un caractère purement consultatif et laissent entière liberté de décision au conseil municipal. Ils peuvent concerner tous les sujets sur lesquels la Commune dispose d'un pouvoir de décision.

¹⁷⁹ Les Commissions Consultatives des Services Publics Locaux (CCSPL) créées par la Loi du 6 février 1992 relative à « *L'Administration Territoriale de la République* », sont régies par la Loi n°2002-276 relative à la « *Démocratie de proximité* » (Journal Officiel du 28 février 2002). Cette commission obligatoire pour les Communes de plus de 3500 habitants, est présidée par le Maire et comprend des représentants d'associations

La prise en compte de l'avis des usagers-citoyens apparaît également au travers du droit à l'information des citoyens et à la transparence de l'action publique. Les autorités administratives doivent par exemple, organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent (ex. : affectation de personnel dédié à l'accès des citoyens aux documents administratifs). Le droit des habitants à être informé sur les décisions qui les concernent est ainsi indissociable de la libre administration des collectivités territoriales. Ce processus de participation de l'utilisateur s'inscrit également dans le cadre du développement de procédures de recours non contentieux¹⁸⁰.

Cette présentation du cadre des collectivités territoriales permet de mettre en évidence la multiplicité des champs d'intervention et le contexte social et juridique pouvant impacter la démarche d'évaluation.

A partir de ces éléments, la recherche sur les fonctions de l'évaluation des SPL analyse les pratiques de contrôle dans le cadre d'acteurs-partenaires multiples insérés dans un réseau de relation [figure].

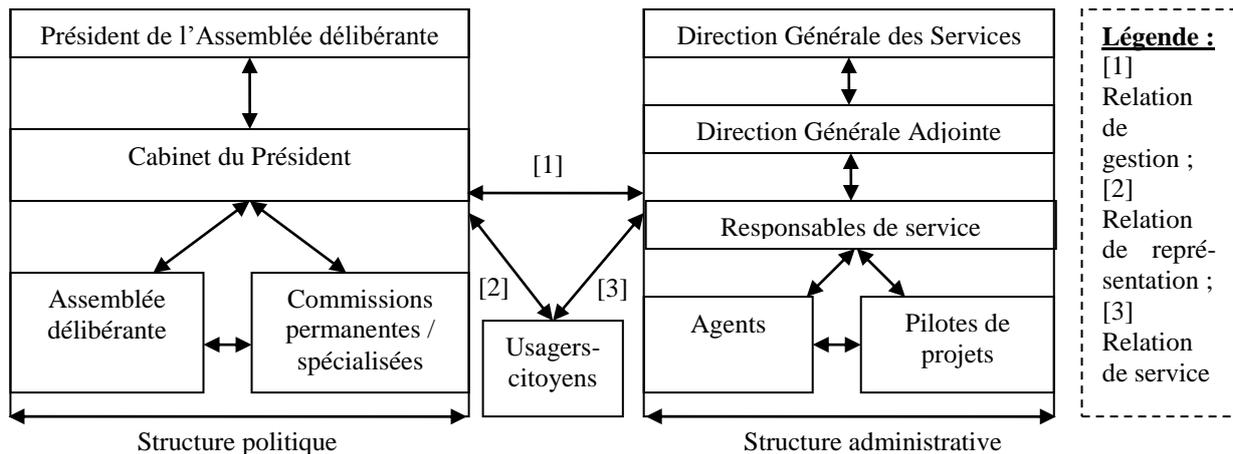


Figure 6. Le cadre de la gouvernance des acteurs-partenaires étudié par la recherche

La recherche identifie les caractéristiques duales du mode de gouvernance des SPL composée d'une instance politique (regroupant les élus constitués en Assemblée délibérante et en Commissions) et d'une organisation administrative (composée de fonctionnaires

d'usagers du ou des services concernés. Son objectif est de permettre aux usagers de rendre des avis sur la gestion des SPL délégués ou exploités en régie directe dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elles permettent aux usagers des services publics d'obtenir des informations sur le fonctionnement des services publics, d'être consultés sur certaines mesures relatives à leur organisation et d'émettre toute proposition utile en vue des adaptations pouvant apparaître nécessaires. La CCSPL est ainsi consultée préalablement à une délégation de service public ou à un projet de création de service public.

¹⁸⁰ A titre d'exemple, la Loi du 3 janvier 1973 crée le recours auprès du Médiateur de la République applicable à l'ensemble des services publics, y compris les collectivités territoriales. Selon l'article 1 de la Loi du 3 janvier 1973, le Médiateur reçoit les réclamations concernant le fonctionnement des « administrations de l'Etat, des collectivités publiques territoriales, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public ».

territoriaux comme les Directeurs généraux ou les Responsables de service). Ces décideurs publics exercent des pouvoirs de management, l'un tirant sa légitimité du suffrage universel, l'autre de ses compétences professionnelles. D'une collectivité à l'autre, le pouvoir d'initiative des uns et des autres varie. Certaines collectivités sont par exemple, fortement centralisées où chaque sollicitation d'élus par un fonctionnaire territorial fait l'objet d'une demande auprès du Directeur Général des Services. Cette dualité parfois source de rivalités et de conflits, implique des activités de coordination.

Les collectivités territoriales sont analysées dans cette étude, comme des acteurs-partenaires insérés dans un réseau de relations¹⁸¹. La relation de gestion entre la structure politique et administrative est par exemple, marquée par des activités liant les élus à la direction administrative (ex. : réunions internes de projets). Les décideurs publics sont amenés à présenter les mécanismes d'évaluation devant être mis en place auprès des agents territoriaux. De même, la relation de représentation liant les élus aux usagers est caractérisée par des enjeux électoraux où l'utilisateur est également associé à la figure de l'électeur local lors d'activités de concertation (ex. : réunions de quartiers, commissions consultatives, comités d'usagers). Les élus¹⁸² sont regroupés au sein d'assemblées en interface régulière avec les usagers-citoyens en étant chargés d'assurer une fonction de contrôle (ex. : commissions permanentes chargées de préparer les dossiers de l'assemblée). Enfin, la relation de service liant l'administration aux usagers est marquée par une coproduction du service (ex. : organisation de groupe de travail en vue de l'élaboration de formulaires et de documents d'informations.), impliquant la participation des usagers à la qualité des prestations (ex. : remplissage conforme de dossiers état civil par les usagers). Etant en interface avec les agents, la qualité de la prestation dépend alors en partie de la mobilisation des usagers.

¹⁸¹ Le terme « Acteur-partenaire » est privilégié à la notion anglo-saxonne de « *stakeholder* » reflétant mieux la compréhension du rôle des répondants en tant qu'acteur agissant dans le processus d'évaluation.

¹⁸² Les collectivités territoriales sont composées d'une assemblée délibérante (Conseil municipal, communautaire, général ou régional) et d'un pouvoir exécutif élu en son sein par l'assemblée (Maire, Présidents des Conseils Généraux et Régionaux). A titre d'exemple concernant la Commune, le Conseil municipal est élu au suffrage universel direct pour une durée de six ans. L'exécutif du Conseil (le Maire) est élu en son sein par les membres du Conseil municipal. Si le Conseil discute et vote les décisions et notamment le budget, le Maire est à la tête de l'exécutif de la Commune. A ce titre, il prépare, fixe l'ordre du jour et préside les réunions du Conseil municipal. Il élabore le budget municipal, ordonnance les dépenses, conclut et signe les contrats au nom de la Commune et exécute les délibérations du conseil municipal. Il existe cependant des exceptions. C'est le cas de la ville de Paris, soumis à un régime juridique partiellement dérogeant au droit commun où son territoire recouvre deux collectivités territoriales distinctes, la Commune et le Département. Les affaires de ces collectivités sont réglées par les délibérations du Conseil de Paris siégeant tantôt en tant que Conseil municipal, tantôt en tant que Conseil général.

La recherche identifie trois groupes d'acteurs en interaction avec les acteurs-partenaires utilisant des canaux de communication leurs permettant de formuler un discours¹⁸³. Les acteurs-partenaires impliqués par l'évaluation (ex. : décideurs publics, agents) sont ainsi intégrés dans un réseau de relations plus large d'acteurs en interaction [figure].

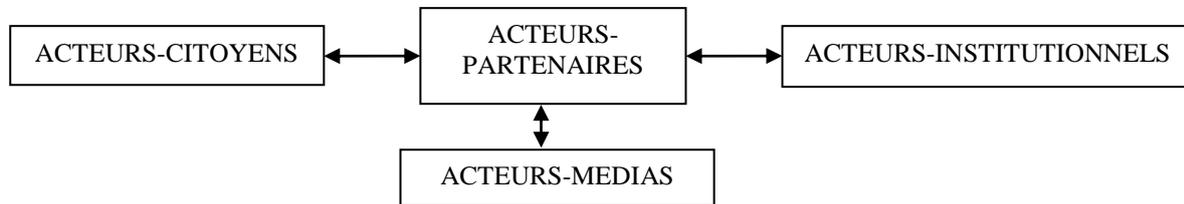


Figure 7. Les acteurs en interaction étudiés par la recherche

Les acteurs-institutionnels comprennent l'ensemble des institutions hors collectivité territoriale¹⁸⁴. Ces acteurs peuvent mettre en place des groupes de travail et/ou des observatoires (ex. : Ministère de la Fonction Publique, Observatoires France Qualité Publique, Centre National de la Fonction Publique Territoriale), émettre des rapports publics portant sur l'évaluation (ex. : Cour Régional des Comptes, Préfecture, Offices Nationaux) ou éditer des Circulaires administratives ou des ouvrages synthétiques (ex. : *La Documentation Française*). A l'inverse, les acteurs-médias n'ont pas de rôle institutionnel mais se font le relai de pratiques d'évaluation des collectivités territoriales auprès d'autres structures (ex. : ouvrages, magazines, journaux, sites Internet). Les collectivités n'apparaissent donc pas comme producteurs du discours mais par le biais d'intermédiaires chargés de relayer et d'analyser les pratiques¹⁸⁵. Enfin, les acteurs-citoyens constituent un ensemble de citoyens amenés à donner leurs opinions sur l'évaluation des services publics (ex. : réunions de concertation, forums de

¹⁸³ Lors de la mise en œuvre d'une évaluation, les acteurs-partenaires peuvent par exemple, être en interaction avec un organisme externe chargé de réaliser l'évaluation. Ils peuvent également solliciter des compétences provenant d'autres collectivités ou d'institutions nationales ou être en interaction avec les citoyens dans le cadre de la mise en place d'activités de concertation (ex. : démarche d'agenda 21), autant d'aspects susceptibles d'impacter les pratiques d'évaluation.

¹⁸⁴ A titre d'exemple, le Ministère de la Fonction Publique et la Direction Générale des Collectivités Locales initient régulièrement des colloques, congrès et journées d'étude visant à présenter des expériences d'évaluation. Ce travail s'inscrit dans une démarche de présentation de bonnes pratiques provenant des collectivités territoriales.

¹⁸⁵ Ces pratiques peuvent être développées dans des magazines (ex. : *Qualité en mouvement*), des journaux généralistes (ex. : pages collectivités territoriales dans *Les Echos*) ou spécialisés (ex. : *Gazette des Communes, des Départements et des Régions*), des manuels et ouvrages méthodologiques (ex. : domaine de la qualité, du management, du contrôle de gestion) ou des sites Internet (ex. : institut de sondage). Sont également intégrées dans ce groupe, les structures amenées à promouvoir et communiquer sur l'évaluation comme les instituts de sondage spécialisés au niveau de la clientèle des services publics. L'Institut Paul Delouvrier réalise par exemple, un baromètre annuel ayant été intitulé « *Les services publics vus par les usagers* » en 2005 et « *La voix des usagers : un levier pour la transformation des services publics* » en 2006. De même, de nombreux professionnels éditent des ouvrages synthétiques. C'est le cas par exemple, de Bertrand de Quatrebarbes (1998) également initiateur du projet de l'association France Qualité Publique. D'après De Quatrebarbes (1998, p.22), « *les techniques de prise en compte des clients et des usagers sont pour le service public, des outils qui alimenteront sa réflexion stratégique, contribueront à définir, mesurer et améliorer la qualité de ses prestations, ainsi qu'à ouvrir le personnel sur l'extérieur et à le mobiliser* ».

discussion). Il s'agit d'acteurs externes à la collectivité pouvant être confondus ou non avec les usagers¹⁸⁶.

Dans cette recherche, le contrôle est ainsi considéré comme une action réalisée par l'ensemble des décideurs publics en interaction avec des acteurs soumis au contrôle. L'analyse des fonctions de l'évaluation ne se limite pas aux seuls décideurs publics mais intègre l'ensemble des acteurs-partenaires impliqués par les outils de contrôle.

1 2. Les modes de contrôle comme axe d'analyse de la recherche

La recherche sur l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers sollicite les travaux portant sur l'analyse des modes de contrôle. Chiapello (1996) réalise par exemple, une typologie synthétique des études sur les modes de contrôle¹⁸⁷. Cette recherche propose un modèle d'analyse permettant de synthétiser les travaux académiques en contrôle [figure].

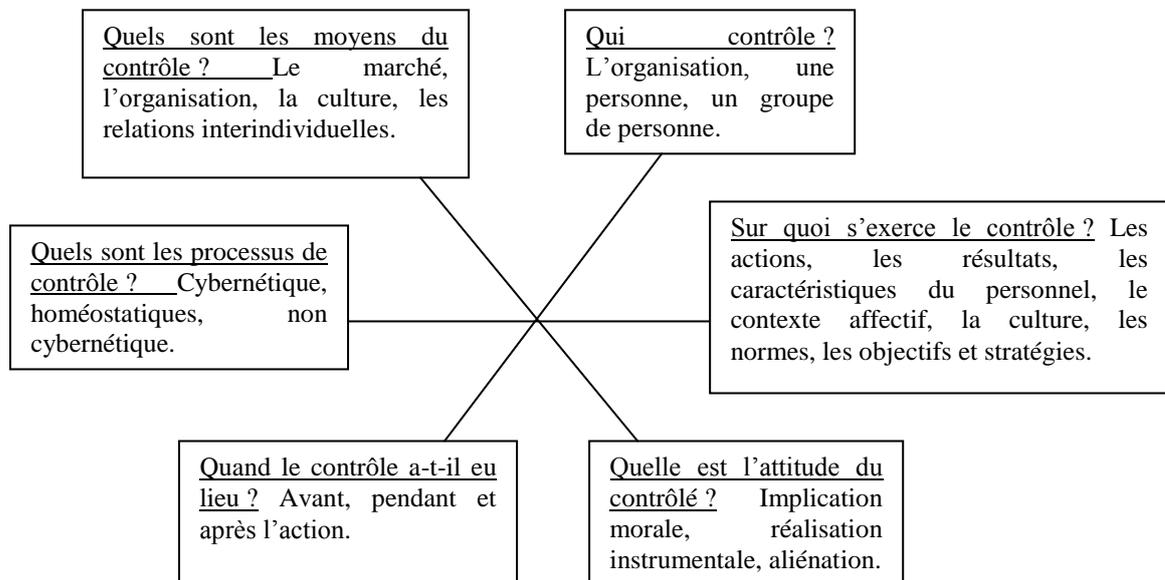


Figure 8. Les six dimensions du contrôle (Chiapello, 1996, p.55)

Ce travail révèle la diversité des modes de contrôle en constituant une grille utile à l'analyse des modes de contrôle. Chiapello (1996) met en avant six éléments constituant les dimensions du contrôle, à savoir la source de l'influence, ce sur quoi s'exerce le contrôle, la réaction de celui qui est soumis à l'influence et son attitude face au contrôle, les moments privilégiés où le contrôle s'exerce, le processus par lequel l'influence s'exerce et le moyen ou

¹⁸⁶ Ces acteurs-citoyens peuvent prendre part au débat dans des forums de discussion. C'est par exemple, le cas lors de l'annonce du Rapport Attali de vouloir systématiser l'évaluation des agents publics par les usagers, où des discours provenant de citoyens (parlant également au nom d'usagers), ont été émis dans des forums de discussion sur Internet. C'est également le cas lorsqu'une démarche Agenda 21 est mise en place générant une phase de concertation à laquelle participe à la fois des usagers des services publics mais également des citoyens dans le cadre d'une démarche de démocratie directe et participative dans des réunions de concertation.

¹⁸⁷ Pour de plus amples renseignements sur ce point, la section introductive 2 1. intitulée « *Les vertus habilitantes et contraignantes des outils de contrôle* » présente également le travail de Chiapello (1996).

vecteur utilisé. Chiapello (1996) identifie également les facteurs de contingence susceptibles d'expliquer la présence d'un mode de contrôle plutôt qu'un autre pour une activité ou un contexte d'organisation donné¹⁸⁸ :

« Le modèle d'analyse des modes de contrôle que nous proposons, avec ses six axes possibles de classification, offre, malgré ses limites déjà évoquées (médiocre prise en compte des influences « extrêmes » et non exhaustivité des axes d'analyse), un panorama déjà très large des différentes modalités d'exercice du contrôle dans les organisations. [...] Mais il est clair que ce recensement ne prend tout son intérêt pour la recherche en gestion que lorsque l'on est à même de relier les différents modes à des facteurs de contingence, c'est-à-dire de faire le lien entre des situations organisationnelles particulières et certains modes de contrôle selon le principe d'une adaptation des modes de contrôle aux cas de figure rencontrés » (p.62).

De même, Bourguignon (2003) analyse les discours portant sur le nouveau contrôle de gestion (NCG)¹⁸⁹. Cette recherche vise à comprendre ce qui se cache derrière ces discours de légitimation [tableau].

Axes d'analyse	Caractéristiques du discours portant sur le NCG
La rhétorique d'opposition	Le pilotage <i>a priori</i> de la stratégie est présenté en opposition avec la vérification de l'adéquation stratégie-opérations. La nouveauté se construit ainsi en opposition avec les pratiques antérieures (ex. : opposition entre tableaux de bord « classiques » et « multidimensionnels » confrontant des logiques d'évaluation fondées sur des données internes et historiques à des tableaux ouverts).
L'usage du terme pilotage	L'intensification du contrôle résulte de l'accent mis sur la pro-activité et l'amélioration permanente. Dans le champ du management, l'usage du mot « pilotage » est métaphorique et susceptible de représentations positives permettant de rompre avec la traduction française de l'américain <i>management control</i> et de s'affranchir de la dimension négative et suspecte du contrôle.
L'intensification du contrôle	Les moyens mis en œuvre masquent la permanence, le renforcement et l'élargissement du contrôle. Le développement d'indicateurs non financiers entretient par exemple, l'anticipation permanente de la réalisation des objectifs et la gestion de la transversalité. Le contrôle ne porte plus seulement sur les résultats, mais aussi sur les leviers de l'action exprimés dans le langage du terrain. Le lien entre contrôle de gestion et récompense se renforce également avec le développement de rémunérations fondées sur la performance.

Tableau 30. Les discours portant sur le NCG [adapté de Bourguignon (2003)]

¹⁸⁸ Les recherches étudiées par Chiapello (1996) mettent en évidence la multiplicité des facteurs explicatifs des modes de contrôle en identifiant une liste de facteurs comme par exemple, l'instabilité de l'environnement, l'âge ou la taille de l'organisation.

¹⁸⁹ Bourguignon (2003) étudie les ouvrages normatifs portant sur le « nouveau contrôle de gestion » publiés entre 1994 et 2000 en mettant en place une méthodologie de déconstruction du contenu des discours et de leurs articulations. Cette recherche s'appuie également sur des arguments montrant que les innovations managériales ont une dimension idéologique, c'est-à-dire qu'elles contribuent à maintenir les permanences de l'ordre social dans les organisations.

Bourguignon (2003) remarque que les procédés discursifs et rhétoriques nourrissent la quête de légitimité et de légitimation des dirigeants en analysant la logique de démarcation-appui à « *l'ancien contrôle de gestion* ». En dépit des oppositions apparentes et des métaphores mobilisées, le NCG n'apparaît pas différent de l'ancien, le discours apportant la légitimation en masquant le renforcement du contrôle. En niant le supplément de contrôle par la mise en avant de termes emblématiques comme « *pilotage* » ou « *performance* », le discours légitime le contrôle et permet ainsi la reproduction des rapports d'autorité et de domination dans les organisations. Ces systèmes véhiculant des représentations positives maintiennent alors l'ordre social et contribuent à la légitimité des dirigeants. D'après Bourguignon (2003, p.42),

« le discours du « nouveau » contrôle de gestion construit des oppositions, qui incitent à le penser en rupture avec les méthodes précédentes, et qui masquent la permanence, voire le renforcement des anciennes manières de faire. Ces procédés discursifs et rhétoriques nourrissent la quête de légitimité et de légitimation des dirigeants. Ils éclairent la dimension idéologique du « nouveau » contrôle de gestion, c'est-à-dire sa contribution active à la pérennité de l'ordre social dans les organisations ».

Enfin, Fabre (2005) étudie les pratiques de contrôle en tentant de comprendre comment les collectivités territoriales contrôlent les associations et selon quels modes¹⁹⁰. Ce travail de recherche se fonde sur la distinction entre les notions de résultat et d'impact des collectivités sur leurs environnements¹⁹¹. Cette conception développée par Gibert (1986) met en évidence que les services publics ont une double fonction de production [figure].

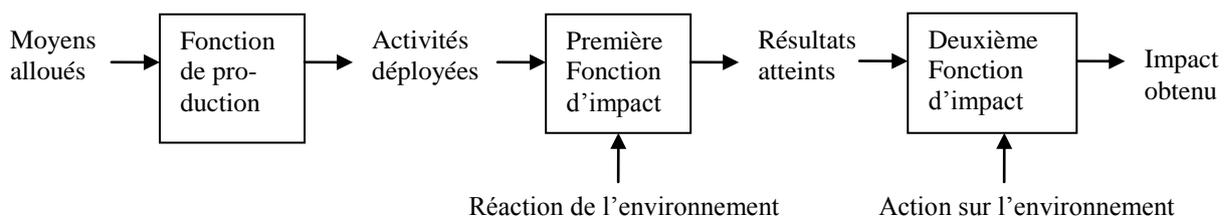


Figure 9. Le processus de production des services publics (Fabre, 2005, p.59)

Gibert (1986) met en évidence deux phases dans la transformation des moyens publics en produits à savoir, la fonction de production qui par le résultat immédiat de l'activité d'une

¹⁹⁰ Cette recherche expose les résultats d'une enquête par questionnaires menée auprès de 270 chefs de services opérant dans les domaines des sports, de la culture et de la politique de la ville dans 180 villes de plus de 20 000 habitants. Elle porte sur les outils et méthodes utilisés par ces services pour le suivi de l'activité, le contrôle de l'utilisation des moyens et l'évaluation des résultats des associations subventionnées. La question du contrôle des associations par les mairies s'inscrit dans le cadre d'une problématique portant sur la contingence et la proximité du contrôle de gestion.

¹⁹¹ Dans cette conception, la finalité d'un service consiste à transformer des intrants en impact. L'évaluation de la performance d'une organisation publique implique donc la prise en compte des résultats atteints mais également de l'impact sur l'environnement de la politique menée par l'organisation publique. A titre d'exemple, la production d'heures de cours dans un établissement d'enseignement apparaît comme une réalisation et l'élévation du niveau des connaissances peut être considérée comme un impact.

administration produit des réalisations et la fonction de production de la structure publique générant un impact sur l'environnement¹⁹². Fabre (2005) donne une illustration de la distinction entre résultat et impact dans le domaine de l'évaluation des performances des associations subventionnées par les mairies [tableau].

Objets de mesure	Production de manifestations et spectacles (ex. : une compagnie théâtrale)	Production d'activités de masse (ex. : un club de judo)
Moyens alloués	Subventions allouées + Mises à disposition	Subventions allouées + Mises à disposition
Activités déployées	Spectacles ou manifestations organisés dans la commune	Activités proposées au public jeune des quartiers difficiles de la commune
Résultats atteints	Nombre de spectateurs ; Satisfaction des spectateurs ; Succès critique	Nombre de participants à l'activité ; Impact médiatique ; Satisfaction des participants
Impacts obtenus	Elévation du niveau culturel ; Amélioration de l'image de la ville	Meilleure socialisation des jeunes participants aux activités ; Baisse du niveau de la délinquance

Tableau 31. La mesure des performances des associations subventionnées (Fabre, 2005, p.58)

Utilisant une approche comparative, le travail de Fabre (2005) sur les relations mairie-association montre que les outils de contrôle informels et directs impliquant une forte présence sur le terrain des élus et des services territoriaux tiennent une place importante dans les modes d'évaluation des performances des associations. Les visites sur place des élus ou des services par une présence aux manifestations permettent par exemple, de contrôler l'utilisation des mises à disposition et le suivi des réalisations. Les retours terrains sont employés dans le domaine culturel et insertion/prévention mais moins dans les services des sports. Cette recherche souligne également la difficulté d'évaluer l'impact dans le processus de contrôle, en particulier dans le domaine de l'insertion/prévention¹⁹³. Fabre (2005) met ainsi en évidence une contingence du contrôle des associations par les collectivités en soulignant le rôle non négligeable du secteur d'activité des associations dans le choix des outils de contrôle¹⁹⁴. D'après Fabre (2005, p.66),

¹⁹² Cette conception se retrouve également dans le travail de Nioche (1982) distinguant l'évaluation par les moyens, par les réalisations, par les impacts obtenus et par la satisfaction. Pour Nioche (1982), l'évaluation des réalisations vise à apprécier quels sont les résultats immédiats de l'activité de l'administration dans le cadre de la politique alors que l'évaluation d'impact est le niveau qui s'efforce de mesurer l'impact final de l'action publique sur l'environnement socio-économique en cherchant à apprécier les modifications de la situation ou des comportements des acteurs.

¹⁹³ Près de 62% des professionnels opérant dans ce secteur estiment difficiles ou très difficiles la mesure des résultats obtenus par les associations et la mesure de l'impact sur la collectivité. Cette difficulté apparaît aussi pour le sport, où cette proportion s'élève à 48%.

¹⁹⁴ Pour Fabre (2005), la contingence joue de façon plus significative pour les outils basés sur l'utilisation d'informations externes mais aussi les dispositifs de contrôle formalisés de la collectivité. En revanche, aucune corrélation significative n'est mise en évidence entre la fréquence d'utilisation des outils et la taille de la ville.

« les élus et fonctionnaires territoriaux réagissent de façon pragmatique en utilisant au mieux les opportunités qu'offre la proximité géographique caractéristique du groupe communal et en optant pour une approche partiellement contingente du contrôle ».

Ces résultats portant sur les modes de contrôle permettent de mettre en évidence les leviers du processus de contrôle, l'importance du discours de justification dans ce processus et les rôles de la contingence et de la proximité du contrôle.

A partir de ces éléments, la recherche sur les fonctions de l'évaluation dans les SPL inscrit la collecte des données dans le cadre de l'étude des phénomènes d'adaptation et d'interaction des pratiques de contrôle [figure].

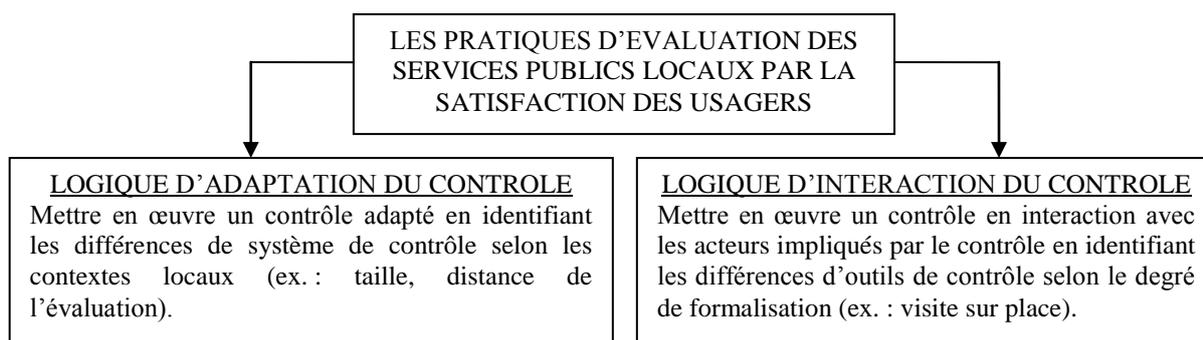


Figure 10. Les aspects des pratiques de contrôle étudiées par la recherche

Appliquée au domaine de la satisfaction des usagers, cette recherche consiste à étudier la mise en œuvre d'une évaluation adaptée au contexte de l'organisation (logique de contingence) et en interaction avec les acteurs impliqués par le contrôle (logique de proximité). Cette conception implique d'avoir une compréhension large des processus facilitant le contrôle en prenant en compte non seulement les processus formalisés mais également non formalisés de contrôle¹⁹⁵.

La recherche sur les fonctions de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers s'intéresse également à l'articulation des fonctions du contrôle et des relations avec l'environnement et les pratiques de contrôle [figure].

¹⁹⁵ La distinction des pratiques d'évaluation formelle et informelle est utilisée à partir de l'analyse du processus de traitement administratif des données du contrôle. A titre d'exemple, Dressayre et Roynette (1999) présentent une enquête réalisée en 1987 auprès de Communes sur le thème des « *Connaissance des besoins et demandes de la population dans les Communes* » avec l'aide du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (service « *Etudes et recherches* »). Cette enquête constate que les pourcentages utilisés des méthodes informelles sont les pratiques les plus courantes avec 70% pour « *les entretiens individuels occasionnels ou privés avec les habitants* », 75% pour « *les visites des élus sur le terrain dans les quartiers et les villages* » et 65% pour « *l'analyse des demandes, des réclamations ou des plaintes à l'accueil* ». A contrario, seulement 40% des répondants utilisent « *les consultations de syndicat professionnel* » et 39% « *l'analyse des pétitions, tracts, grèves, manifestations* ».

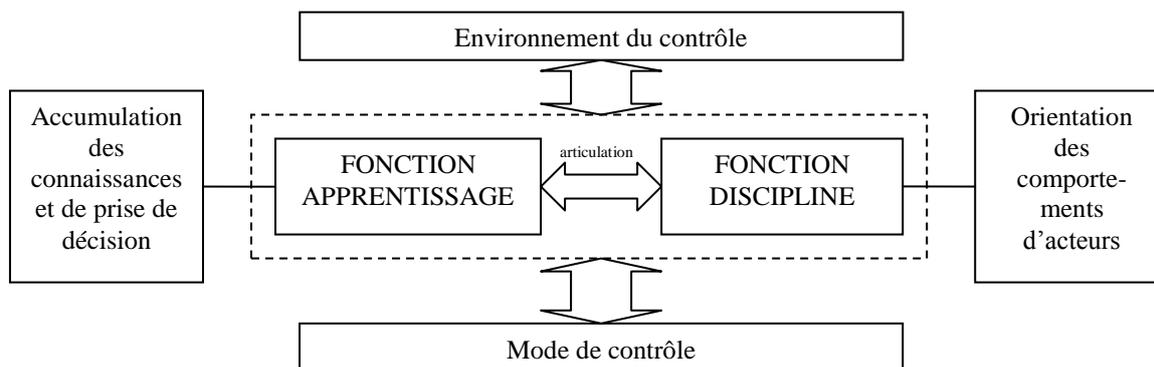


Figure 11. Les paramètres du contrôle étudiés par la recherche

L'analyse prend en compte l'articulation des fonctions apprentissage et discipline et les liens avec les pratiques (outils formels et informels d'évaluation) et l'environnement du contrôle (caractéristiques au niveau de la collectivité, du service et des méthodes de management utilisé). La finalité de discipline est étudiée comme une activité d'orientation des comportements d'acteurs et la finalité d'apprentissage est appréhendée comme une façon d'acquérir des connaissances et de prendre des décisions. La méthode vise à comprendre le rôle des acteurs et du contexte sur le contrôle en prenant en compte les représentations des acteurs, leurs interactions et les contextes organisationnels dans lesquels ils agissent.

L'analyse des fonctions de l'évaluation ne se limite pas à la seule phase d'utilisation des évaluations mais intègre également la collecte des données portant sur la phase de construction des pratiques de contrôle [figure].

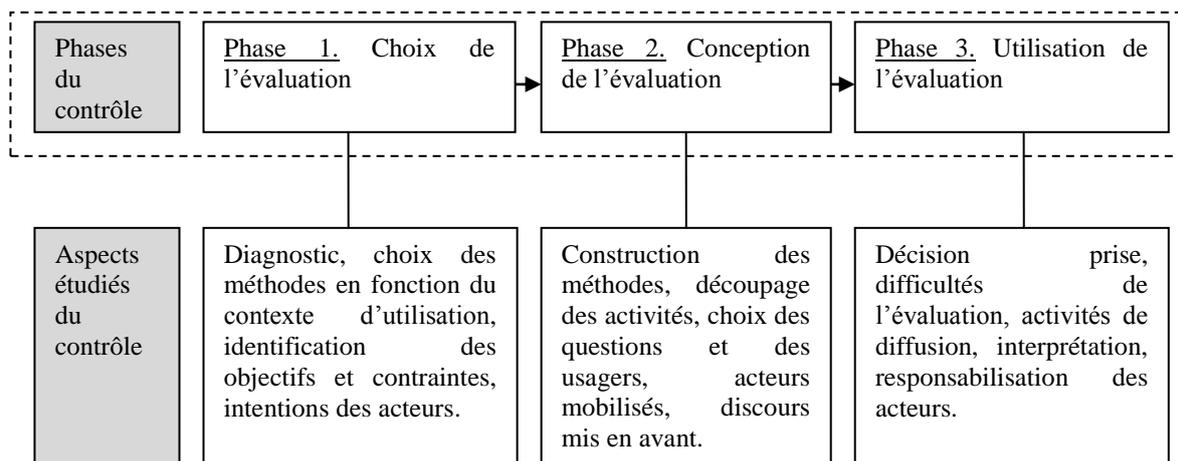


Figure 12. Le processus du contrôle étudié par la recherche

La recherche a pour objectif d'analyser le processus de contrôle en étudiant les logiques de choix, les modes de conception et leurs utilisations dans le cadre spécifique de l'évaluation des SPL. Cette méthode vise ainsi à décrire et comprendre le « comment » et le « pourquoi » de l'évaluation au travers des phénomènes d'élaboration et d'utilisation. La méthode de collecte consiste alors à décomposer la chaîne de l'évaluation servant à l'analyse des logiques

d'apprentissage et de discipline où pour chaque phase, est identifiée les aspects du contrôle à étudier. La phase de choix vise à comprendre les éléments sur lesquels se fondent l'évaluation et les motifs de mise en œuvre. Cette phase s'intéresse aux éléments intentionnels du contrôle par les acteurs-partenaires en remontant aux intentions qui fondent la décision de lancement d'un outil. Quant à l'étape de conception, il s'agit de comprendre comment s'élabore le contrôle (items questionnés, cibles, moments de remontée des informations), la logique de choix de ces caractéristiques (coopération des acteurs impliqués) et les modalités de présentation de l'évaluation (discours émis pour favoriser le contrôle). Enfin, la phase d'utilisation vise à comprendre les apports du contrôle et les éléments sur lesquels se fondent l'interprétation et les difficultés de l'évaluation.

Cette recherche fait le choix d'analyser l'articulation des fonctions apprentissage et discipline au travers des apports des pratiques d'évaluation et de leurs liens avec les contextes de mise en œuvre.

1 3. L'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers comme objet de la recherche

La modélisation de la recherche repose sur une analyse de travaux portant sur l'évaluation. Le travail de Bessire (1999) étudie par exemple, les concepts de performance et d'évaluation autour de la trialectique sujet-objet-projet par une réflexion épistémologique d'inspiration constructiviste.

Pour les chercheurs en Sciences de Gestion, le concept de performance est un débat récurrent et connaît un engouement dans les travaux académiques. D'après Bessire (1999), la performance est un construit difficile à appréhender à cause de ses dimensions multiples, l'évaluation ne pouvant se limiter à la seule mesure ignorant les rationalités et les valeurs individuelles des acteurs¹⁹⁶ :

« De façon paradoxale, la question des valeurs et de leur échelle est pourtant fréquemment occultée lorsqu'il est question de performance. Le plus souvent, c'est le « flou » de la définition qui permet d'éviter d'afficher la référence au système de valeurs sous-jacent et de s'interroger sur sa légitimité (Bourguignon, 1997, p. 98). Plus rarement, performance et valeur sont considérées explicitement comme deux notions totalement déconnectées : c'est cette conception qui semble prévaloir dans la définition de la performance comme résultat de l'action identifiée par Bourguignon (1997, p. 90-91) » (p.129).

Les intentions et stratégies d'acteurs en présence amènent des représentations multiples du résultat attendu où la performance ne peut être conçue comme absolue et isolée. Selon Bessire

¹⁹⁶ En Sciences de gestion, si les indicateurs permettent de recueillir des données et constituent les fondements de la mesure, ces données sont ensuite interprétées par rapport à un cadre de référence.

(1999), trois dimensions doivent être prises en compte pour appréhender la notion de performance [tableau].

Dimensions	Caractéristiques des dimensions de l'évaluation des performances
Subjective	Cette dimension politique exprime le « <i>pourquoi</i> » des choses, les intentions de ceux pour qui est réalisée l'évaluation. Cette dimension ayant recours à l'intuition, s'exprime en termes de préférences, de principes directeurs, de missions à accomplir ou d'identité liée à l'intention donnée comme le « <i>bon</i> » sens par les acteurs.
Objective	Cette dimension stratégique indique le « <i>comment</i> » des choses et traduit le déploiement des intentions dans l'espace et le temps au travers d'instruments d'observation et de mesure.
Rationnelle	La dimension économique ou dimension de gestion s'exprime en termes de ressources consommées, d'objectifs et de progression vers ces engagements. Elle fait appel au raisonnement et à la modélisation.

Tableau 32. Les dimensions de l'évaluation des performances [adapté de Bessire (1999)]

L'expérience, les intentions et les interactions des acteurs apparaissent comme autant de sources d'influence des évaluations. Pour Bessire (1999), il convient ainsi de se poser deux questions, à savoir « *pour qui est réalisé l'évaluation* »¹⁹⁷ et « *pour quoi faire* »¹⁹⁸. Ces deux questions sont liées et les combinaisons multiples doivent être examinées en fonction des particularités de chaque évaluation. Dans cette conception, il apparaît nécessaire que soient explicitées les finalités de chaque entité en vue de mettre en place un système de pilotage cohérent de cette performance en identifiant les intentions qui guident l'action. D'après Bessire (1999, p.143),

« l'exploration du concept de performance conduit à s'interroger de façon plus générale sur la méthodologie de l'évaluation. Si les dimensions rationnelle et objective semblent prises en compte, il n'en va pas de même pour la dimension subjective. Cette déficience est probablement une marque de notre héritage cartésien. Les sociétés modernes valorisent fortement l'objectivité et la rationalité et tendent à disqualifier tout jugement assimilé à une appréciation arbitraire et irrationnelle ».

Swindell et Kelly (2000) étudient également la question de l'apport des évaluations portant sur la satisfaction des citoyens et leurs corrélations avec la performance des services

¹⁹⁷ Bessire (1999) prend comme exemple le cas d'évaluations destinées aux salariés leur permettant de se réorienter où une approche personnalisée et confidentielle doit être privilégiée. En revanche, si l'éclairage est destiné aux dirigeants, la démarche nécessitera selon Bessire (1999), des quantifications avec une diffusion plus large des données collectées. Cette recherche montre que ces deux cas de figure correspondent à des situations profondément différentes sur le plan des enjeux, des procédures à choisir, des méthodes et de l'information à rechercher.

¹⁹⁸ Bessire (1999) donne comme illustration le cas des analystes financiers pour qui l'évaluation d'une entreprise sert à formuler des recommandations de vente ou d'achat de titres et où seront privilégiées les perspectives de développement.

publics¹⁹⁹. Cette recherche met en évidence les difficultés de déploiement des évaluations qualifiées de « *subjectives* » [tableau]

Difficultés	Caractéristiques des difficultés des évaluations subjectives
Difficultés liées aux champs de compétences	Les citoyens peuvent porter leurs appréciations sur un service alors même que ce service est de la compétence et de la responsabilité d'une autre juridiction publique, d'un groupement d'acteurs publics ou d'opérateurs privés.
Difficultés liées à l'interprétation des données	Lorsque le service est évalué concomitamment par des données objectives (ex. : indicateurs de coût) et subjectives (ex. : indicateurs de satisfaction des citoyens) et que ces données sont contradictoires, il est difficile d'interpréter ces informations.

Tableau 33. Les difficultés des évaluations subjectives [adapté de Swindell et Kelly (2000)]

Le décalage entre la satisfaction des citoyens et la qualité des services publics peut provenir du manque d'informations des citoyens sur les institutions publiques et leurs fonctionnements. Les citoyens peuvent par exemple, ignorer les champs de compétence des équipes gouvernementales. Dans ce cas, utiliser les enquêtes de satisfaction peut induire en erreur les managers publics, impliquant une interprétation de ces acteurs par rapport aux informations fournies par les enquêtes. Ce travail identifie ainsi la nécessité de l'interprétation des indicateurs de performance des services publics issus des enquêtes. Selon Swindell et Kelly (2000, p.46),

“this initial review of the available data also suggests that citizens are better able to evaluate services than some critics might suggest. [...] It may be that citizens are capable of distinguishing good from bad services in terms of inputs, efficiency and outputs”.

De même, Nobre (2001) réalise une recherche-action de mise en œuvre de tableaux de bord prospectif formalisant les variables d'évaluation des performances de deux services hospitaliers²⁰⁰. Il étudie alors le processus d'adaptation de l'outil dans un contexte spécifique.

¹⁹⁹ Cette recherche de Swindell et Kelly (2000) étudie les systèmes d'évaluation de douze villes et la corrélation entre les résultats d'enquêtes de satisfaction des citoyens réalisés en 1997 et 1998 et les systèmes d'indicateurs de performance mesurée dans les rapports publiés en 1997 par l'ICMA (*International City/County Management Association*, groupements de Communes assurant la promotion de « *bonnes pratiques de contrôle* » aux Etats-Unis). Il convient de souligner que la question de la compatibilité entre les mesures de nature subjective (ex. : enquêtes de satisfaction) avec les données objectives (ex. : tableau de bord avec des indicateurs de coût) a intéressé de nombreuses recherches anglo-saxonnes publié notamment dans la revue *Public Administration Review* comme par exemple Stipak (1979, 1980), Kelly et Swindell (2002) ou Kelly (2005).

²⁰⁰ Dans sa recherche, Nobre (2001) met en œuvre deux tableaux de bord prospectifs (TBP) en réalisant 61 entretiens au niveau d'un centre hospitalier général et 43 entretiens pour la pharmacie centrale d'un CHU. La démarche empirique consiste à analyser deux cas concrets, pour déterminer si les informations obtenues sur le terrain confirment l'hypothèse de la possibilité d'adapter le TBP au contexte hospitalier. Le premier cas présente une vue d'ensemble d'un centre hospitalier et le second cas concerne un hôpital de taille moyenne concernant l'activité de pharmacie centrale. L'objectif de la recherche concerne la dimension ingénierie de l'outil, c'est-à-dire la capacité des quatre axes d'analyse à répondre aux enjeux et à définir les dysfonctionnements organisationnels auxquels sont confrontés les établissements hospitaliers. Nobre (2001) procède dans un premier temps, à un état des lieux pour recenser les problèmes existants dans les hôpitaux étudiés. La seconde étape consiste à analyser les quatre axes du TBP à la lumière du constat établi pour estimer si les angles d'analyse choisis sont susceptibles de correspondre aux besoins de pilotage de ces établissements par le biais d'une observation *in situ* du chercheur.

Dans cette recherche, la volonté d'adaptation de l'offre de soins à la demande des patients implique la définition d'indicateurs permettant le suivi des évolutions et des enjeux financiers associés. Nobre (2001) s'appuie sur le triangle de la performance résumant trois logiques assimilables au concept de performance, à savoir les dimensions d'efficacité, d'efficience et de budgétisation reliant les notions de résultats, de moyens et d'objectifs [figure].

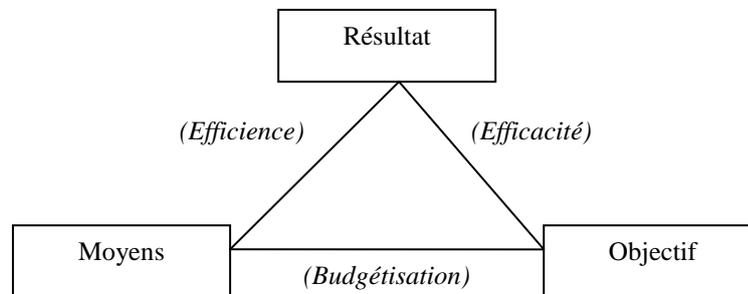


Figure 13. Le triangle de la performance (Nobre, 2001, p.128)

Pour Nobre (2001), la logique de budgétisation est traditionnellement mise en oeuvre dans la sphère publique impliquant une notion de performance assimilable à un suivi de conformité. La performance consiste en une analyse du degré d'adéquation entre la consommation de ressources et la prévision. Cette logique budgétaire vise alors à évaluer les acteurs sur l'utilisation des fonds publics. La logique d'efficacité concerne le rapport entre le résultat obtenu et l'objectif à atteindre. Elle correspond à la réalisation d'une action conformément à ce qui était voulu. Enfin, la logique d'efficience concerne le rapport entre le résultat obtenu et les moyens engagés et permet de faire du mieux possible en tenant compte des moyens disponibles.

L'analyse empirique conduit Nobre (2001) à confronter les quatre axes définis dans cet outil à la réalité des cas observés [tableau].

Axes	Caractéristiques des tableaux de bord prospectifs de la recherche-action
Axe financier	L'utilisation de la base nationale des coûts hospitaliers permet de comparer la structure des coûts par service en les différenciant par catégories de charges. L'approche ne permet cependant, pas un pilotage effectif dans la mesure où la traçabilité entre causes et conséquences est faible. Cet axe financier n'est pas suffisant pour coordonner les unités.
Axe processus	L'axe processus détermine des leviers d'actions où ce sont les interfaces entre services et entre logiques professionnelles qui entraînent une surconsommation des ressources. L'axe permet de définir des indicateurs permettant le suivi de l'efficacité des interfaces et la surconsommation de ressources par processus et d'évaluer l'évolution de la coordination (ex. : suivi des admissions programmées passant par les urgences).
Axe apprentissage organisationnel	L'insuffisance de coordination puise sa source dans des comportements ancrés dans des pratiques ayant produit des routines organisationnelles. L'accroissement de l'efficacité de la coordination nécessite une action délibérée sur les savoirs explicites et tacites. La démarche consiste à remettre en cause les routines par un suivi d'indicateurs.
Axe patients	L'évolution du rapport entre offre et demande de soins et la volonté du Ministère entraînent la définition d'indicateurs permettant de suivre les évolutions des besoins de la population. Le TBP privilégie les indicateurs de satisfaction des patients portant sur la qualité des soins, la prise en compte de la douleur et le respect du droit des patients. Ce suivi entraîne des prises de décisions conduisant à une réorganisation de l'offre notamment à partir de partenariat ou de coopération avec d'autres structures hospitalières.

Tableau 34. Les tableaux de bord prospectifs de la recherche-action [adapté de Nobre (2001)]

A partir de ces deux études de cas, la recherche montre qu'il est possible de transposer les axes du TBP dans les hôpitaux par des indicateurs significatifs permettant d'intégrer les trois logiques d'efficacité, d'efficience et de budgétisation dans l'évaluation des performances. Cette mesure intègre également l'aspect qualité du service rendu en mettant en rapport la valeur créée par la prestation et les moyens mis en œuvre pour l'obtenir en permettant de coordonner l'hôpital. Cette recherche de Nobre (2001) permet d'identifier les apports du TBP dans le contexte spécifique des structures hospitalières :

« La nature de ces indicateurs, et plus particulièrement des trois premiers [axe processus, apprentissage organisationnel et patients], offre de plus l'avantage de se détacher d'une pure « logique comptable et budgétaire », ce qui dans le milieu médical constitue un élément très favorable. En effet, celle-ci a une forte connotation péjorative auprès des acteurs de l'hôpital, ce qui nuit à l'image et à l'utilisation effective des outils de gestion. Les indicateurs physiques en lien direct avec les processus concrets et les pratiques réelles permettent, d'une part de dépassionner les évolutions se traduisant par l'immixtion « de la logique comptable » et, d'autre part, de développer des informations acceptées et comprises par tous les acteurs » (p.142).

Enfin, Ducrocq et al. (2001) réalisent une étude sur les outils de suivi de la qualité et des coûts dans les entreprises de service auprès des départements de contrôle de gestion²⁰¹. Ils identifient les caractéristiques spécifiques de ces entreprises de service, les différenciant des organisations industrielles [tableau].

Dimensions	Caractéristiques des spécificités des entreprises de service
L'immatérialité de la prestation	Le service étant consommé au moment où il est produit, le contrôle <i>a posteriori</i> est présenté comme inopérant. La prestation immatérielle implique que le résultat ne se mesure pas à l'instant où la prestation s'achève mais sur une période dont il est difficile de déterminer <i>a priori</i> la durée empêchant de distinguer son influence des autres facteurs explicatifs.
Un personnel en contact avec le client	L'interface personnel-client entraîne une variabilité de la prestation pouvant tenir à une mauvaise compréhension des attentes du client, à des incohérences de sa part ou à la qualité de la relation entre les partenaires. Des éléments esthétiques, affectifs ou psychologiques interviennent dans le jugement porté sur la prestation.
La participation du client à la production	Cette participation est une opportunité d'amélioration de la productivité. Des systèmes d'apprentissage sont cependant mis en place pour éviter que le client ne travaille mal. Le niveau de qualité de la prestation dépend de l'implication du client dans la réalisation.
Une définition des objectifs susceptible de ne pas heurter le client	La nécessité de satisfaire le client pousse à ne pas définir trop précisément les finalités du service, de façon à créer les conditions du consensus. Cette part de flou ou de non-dit dans la définition des objectifs rend l'évaluation de la performance délicate. Un service identique risque d'avoir un résultat différent selon le support technique du service, la personne qui le fournit, le client qui le reçoit et les préoccupations de chacun au moment de l'échange.

Tableau 35. Les spécificités des entreprises de service [adapté de Ducrocq et al. (2001)]

Cette caractérisation du service insiste sur l'aspect immatériel en étant présenté comme une transaction réalisée par une organisation où l'objet de l'échange est autre que le transfert de propriété d'un bien tangible. Un produit est un objet, une chose, un moyen alors qu'un service est un acte, une exécution, un effort. Les activités de service apparaissent alors comme des processus ayant un point de contact entre la production et la consommation²⁰². L'ambiguïté du résultat est également amplifiée par le fait qu'une partie du personnel est en contact direct avec le client. Un service identique risque donc d'avoir un résultat différent selon le support technique, la personne qui le fournit, le client qui le reçoit ou les préoccupations de chacun au moment de l'échange. Pour Ducrocq et al. (2001), ces

²⁰¹ Les résultats de l'étude reposent sur une enquête sous forme de questionnaires auprès des départements financiers et de contrôle de gestion de 91 entreprises de service (données collectées entre février et août 2000). Le dépouillement du questionnaire réalise des relevés de fréquences et des tris croisés avec des variables explicatives des pratiques regroupées selon cinq axes à savoir, le poids du client, les tarifs, les calculs de coûts, les tableaux de bord et le *benchmarking*. Une analyse factorielle des correspondances multiples synthétise les données recueillies.

²⁰² Outre les ressources habituelles du système, le client peut être une ressource mobilisable. Cette participation est une opportunité importante d'amélioration de la productivité notamment par le recours à la technologie.

organisations doivent privilégier des aspects de contrôle autorisant une action anticipée sur la performance dans la mesure où le contrôle *a posteriori* est relativement inopérant. A partir de cette conceptualisation, Ducrocq et al. (2001) mettent en évidence que la satisfaction des clients est une des composantes de la qualité, même si elle ne peut à elle seule en mesurer tous les aspects²⁰³.

Cette recherche montre que, malgré la recherche de prise en compte des spécificités du pilotage dans le contexte des services, les résultats témoignent d'un contrôle traditionnel peu soucieux de cette spécificité [tableau].

Axes	Caractéristiques du contrôle dans les entreprises de service
Le poids du client	Dans un cas sur deux, le service est produit en présence du client. La participation du client est par contre, peu fréquente et environ un tiers déclarent rechercher des catégories de clients homogènes. L'analyse de la valeur pour le client n'est pratiquée que dans un tiers des cas.
Les tarifs	Le tarif reste établi par référence aux coûts, tout en prenant en compte le prix de marché ou celui pratiqué par les concurrents. Seuls les secteurs personnel et conseil-études ne se soucient guère du prix du marché ou de celui pratiqué par le concurrent.
Les calculs de coûts	Les calculs par produits sont peu fréquents, seule l'hôtellerie semble les pratiquer davantage. Les calculs en coûts complets restent les plus fréquents. Les coûts par processus sont peu répandus et les tarifs sont plutôt déterminés à partir des coûts.
Les tableaux de bord	Le tableau de bord reste l'outil de gestion de la direction générale. Six des firmes le diffusent aux représentants du personnel. Le tableau de bord est centré sur l'analyse des produits/services par catégorie de clients et par secteur géographique. Les indicateurs suivis sont le chiffre d'affaires et les marges, puis les coûts.
Le <i>benchmarking</i>	Le <i>benchmarking</i> interne est l'outil ayant le plus de signification pour les interviewés. Il est surtout significatif dans le secteur de l'hôtellerie, le transport et le nettoyage.

Tableau 36. Le contrôle dans les entreprises de service [adapté de Ducrocq et al. (2001)]

La recherche montre que les outils de suivi de la perception de la satisfaction des usagers sont mis en lien avec d'autres outils comme le respect du budget, l'analyse de la productivité des agents, les tableaux de bord ou l'analyse des besoins. Si les contrôleurs de gestion s'appuient donc sur des outils relevant d'une logique industrielle et financière (préférence pour les coûts complets, suivi par centres de responsabilité, logique de *reporting* des tableaux

²⁰³ Le contrôle de la qualité d'une organisation prestataire de service implique d'analyser l'aptitude à identifier les besoins existants et potentiels des clients (qualité attendue), la capacité à définir des prestations conformes à ces désirs (qualité voulue), l'aptitude à fournir des prestations conformes aux exigences préétablies (qualité réalisée) et la capacité à appréhender ce que le client perçoit de la qualité fournie (qualité perçue). La comparaison de la qualité attendue et de la qualité perçue fournit alors une mesure du degré de satisfaction des clients (qualité externe), l'écart entre qualité voulue et qualité réalisée donnant une mesure de l'effort de qualité interne. De multiples outils peuvent être associés à chaque dimension de ce cycle de la qualité pour maîtriser la qualité réalisée. Les chartes qualité peuvent par exemple, être intégrées à la dimension qualité voulue où l'organisation s'engage sur un niveau de service à atteindre.

de bord), le souci de prendre en compte la variété des situations des entreprises prestataires de service apparaît néanmoins. D'après Ducrocq et al. (2001, p.123),

« par exemple, lorsque l'entreprise a une conception globale du service (la réalisation d'une fonction complète par un réseau d'acteurs en charge des différents attributs de l'offre), la production de celui-ci consiste à créer et à gérer sur la durée une valeur collective [F. Tannery 2001]. Dans ce cas, le contrôle du collectif s'impose. Il aboutit à un ajustement réciproque des acteurs pour fournir la prestation, et demande des autocontrôles et un contrôle central ne relevant pas forcément du contrôle de gestion (développement des capacités de l'acteur à mieux comprendre l'autre, standardisation des comportements par la culture ou les qualifications, partage des informations opérationnelles, etc.), ni des départements de contrôle de gestion ».

Les travaux portant sur l'évaluation permettent de mettre en évidence l'importance des interprétations dans l'utilisation des outils d'évaluation, les logiques des intentions et des acteurs et la multitude des critères d'évaluation des services publics.

Appliquée au domaine de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers, cette recherche consiste à étudier les fonctions du contrôle au travers de la trialectique difficultés-interprétations-apports de l'évaluation [figure].

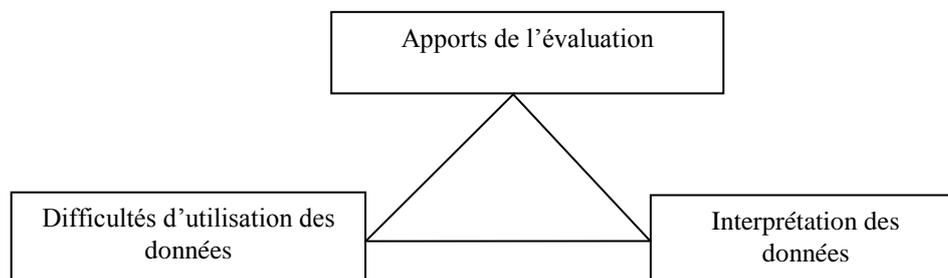


Figure 14. La phase d'apports de l'évaluation étudiée par la recherche

Cette recherche consiste à analyser la capacité du sujet à interpréter les connaissances produites par les évaluations et les liens entre les apports, les difficultés perçues et l'interprétation des évaluations. Cette recherche implique alors de prendre en compte la multitude des critères d'évaluation des services publics et de leurs interfaces avec la satisfaction des usagers.

Le schéma suivant²⁰⁴ synthétise les relations entre les paramètres d'évaluation des services publics [figure].

²⁰⁴ Ce schéma est inspiré de Huron et Spindler (1998) présentant ces paramètres en distinguant le champ du contrôle et celui de l'évaluation.

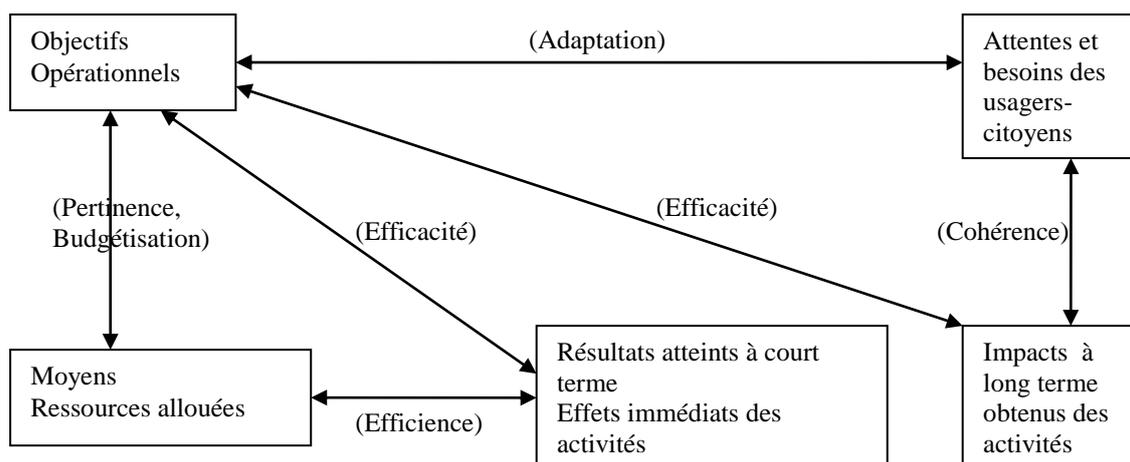


Figure 15. Les dimensions de l'évaluation des services publics étudiées par la recherche

Dans le secteur public, l'évaluation des services publics recommande le recours à une multitude de critères (externe-interne, financier-non financier, objectif-subjectif, qualitatif-quantitatif). L'évaluation de la performance des organisations publiques entraîne la prise en compte d'une logique d'adaptation et de cohérence s'analysant comme le réalisme des objectifs stratégiques définis au regard des besoins et attentes des usagers-citoyens mais également d'une logique de satisfaction définie comme l'opinion des usagers-citoyens sur le degré de réponse à ses besoins et attentes apporté par les prestations des organisations publiques²⁰⁵.

Le modèle de la recherche sur les fonctions de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers apparaît orienté vers l'analyse de la trialectique difficultés-interprétations-apports de l'évaluation en analysant l'interface avec les critères financiers et les liens avec l'environnement et les pratiques de contrôle. La collecte des données porte également sur le processus d'évaluation impliquant un ensemble d'acteurs-partenaires.

2. L'opérationnalisation du dispositif de recherche

A partir d'une *design* mixte de recherche combinant études de cas et l'enquête par questionnaire, la démarche méthodologique vise à opérationnaliser les aspects de l'évaluation à étudier en présentant les modalités de recueil, d'analyse et de présentation des données.

²⁰⁵ La place de la satisfaction dans l'évaluation des services publics apparaît multiple et indéterminée pouvant être complémentaire au résultat et à l'impact (Nioche, 1982) ou intégrée aux résultats (Fabre, 2005) ou à l'impact (Batac et Carassus, 2008). Ces différences résultent de l'acteur étudié dans la mesure où Fabre (2005) parle de spectateurs concernant le secteur public local de la culture, Batac et Carassus (2008) analysent les administrés et Nioche (1982) traite de la notion de public concernant l'évaluation des services publics. Ce problème pose la question de la figure de l'utilisateur pouvant également donné son avis au titre de citoyen, de contribuable ou d'utilisateur du service public.

2 1. Les caractéristiques de la méthodologie choisie

L'absence d'étude sur ce domaine rend le travail dans un premier temps, exploratoire avec la mise en place d'une étude documentaire et d'entretiens non directifs. Ces données sont complétées dans un second temps, par une analyse d'études de cas et de l'enquête par questionnaire.

2 1 1. Les méthodes exploratoires

La phase exploratoire de la recherche sur les fonctions de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers comprend une étude documentaire et une analyse d'entretiens²⁰⁶.

L'étude documentaire consiste à analyser les articles du magazine de *La Gazette des Communes, des Départements et des Régions* publiés entre 1980 et 2007²⁰⁷. Les données collectées se répartissent de la manière suivante [tableau].

Dates	Titres de la revue	Parution	Nombre d'articles
Janvier 1980 – Décembre 1980	<i>La Gazette des Communes et du personnel communal</i>	Mensuelle	1
Janvier 1981 – Décembre 1985	<i>La Gazette des Communes</i>	Bimensuelle	11
Janvier 1986 – Juillet 2007	<i>La Gazette des Communes, des Départements et des Régions</i>	Hebdomadaire	96

Tableau 37. Les articles de la revue documentaire étudiés par la recherche

L'analyse des articles publiés dans les revues professionnelles est une source riche d'enseignements permettant de s'intéresser à la diffusion des concepts en sciences de gestion. Par cette méthodologie, l'objectif est de comprendre le contenu et l'évolution des discours portant sur l'évaluation par l'identification des termes associés, des tensions portant sur l'élaboration de l'évaluation et du contenu des discours de justification des démarches.

²⁰⁶ Au-delà de ces méthodes, cette phase a consisté à participer à des conférences thématiques comme celle organisée par France Qualité Publique (ex. : conférence intitulée « *Evaluer la qualité et la performance publiques* » ayant eu lieu au siège de La Poste le 21 novembre 2006) et à être présent dans des Congrès spécialisés (ex. : Congrès des Maires et des Collectivités Locales Paris édition Novembre 2006 ayant donné lieu à des rencontres professionnelles notamment lors de l'atelier technique consacré à « *La qualité publique comment améliorer le suivi de l'usager et la performance du service public* »). Par ailleurs, cette phase a été l'occasion de mettre en place une enquête de satisfaction dans le cadre du contrat de recherche *Observatoire des PME* dirigé par Dominique Bessire avec *l'Agglomération d'Orléans* (EPCI) sur la problématique de l'accueil dans les pépinières d'entreprises.

²⁰⁷ Cette recherche effectuée en septembre 2007 identifie 108 articles (sur près de 600 Gazettes étudiées) traitant de la question de l'évaluation des services publics locaux par la satisfaction des usagers. *La Gazette des Communes, Département et Régions* est une revue apportant un éclairage global et rétrospectif sur la gestion des collectivités territoriales. Cette revue appartient au Groupe Moniteur qui édite également le *Courrier des maires et des élus locaux*. Les articles collectés pour la recherche sont présentés en *Annexe 2*.

La méthodologie de collecte des données consiste dans un premier temps, à sélectionner les articles par des mots-clés prédéterminés et identifiés dans les titres (à savoir satisfaction, usagers, évaluation, services publics ainsi que les termes approchant comme citoyens et qualité publique). La démarche effectuée dans un second temps, une lecture approfondie en référant les extraits selon les sous-thématiques par un système de codage [tableau].

Codes	Caractéristiques des codes de l'étude documentaire
1	Termes associés à l'évaluation
2	Tensions portant sur l'élaboration du contrôle
3	Contenu des discours de justification de l'évaluation

Tableau 38. Les codes de l'étude documentaire

L'objectif de cette recherche vise à identifier les thèmes associés, les tensions portant sur l'élaboration de l'évaluation et les discours justifiant le contrôle. Ce système de codage permet le traitement des données de chaque extrait et la facilitation de la présentation des résultats. L'analyse des articles des Gazettes est présentée dans un premier temps, autour des thématiques apparaissant au cours de la période étudiée et les concepts associés (*Chapitre 3*). L'étude décrit dans un second temps, les tensions du contrôle portant sur son élaboration et les discours de justification (*Chapitre 4*).

La méthode documentaire est complétée par une étude par entretiens exploratoires semi-directifs. L'absence d'analyse sur le domaine de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers conduit alors à s'interroger sur le processus d'évaluation. Dix-neuf entretiens semi-directifs sont réalisés et orientés vers la présentation des pratiques d'évaluation, des logiques de choix, des modalités de construction et de leurs utilisations. Les responsables interrogés sont répartis selon les catégories d'acteurs suivantes [tableau].

Catégories des acteurs-partenaires	Nombre d'entretiens
Responsables publics de collectivités	14
Représentant d'usagers	1
Agent public	1
Elu	1
Experts	2
Total	19

Tableau 39. La répartition des entretiens exploratoires par catégories d'acteurs-partenaires

L'objectif de ces entretiens est de comprendre les modes de contrôle, leurs apports et leurs modes de construction dans les collectivités territoriales. Une présentation des données collectées par cette méthode est présentée en *Annexe 3*. Cette phase exploratoire consiste en dix-neuf entretiens semi-directifs réalisés entre septembre 2006 et mars 2007 auprès de

responsables publics de SPL et de deux experts spécialistes du domaine de la qualité publique (un responsable d'association professionnelle et un consultant). Les données collectées sont codées autour des phases du contrôle [tableau].

Codes	Caractéristiques des codes de l'étude par entretiens semi-directifs
1	Pratiques d'évaluation
2	Contexte managérial
3	Difficultés de mise en œuvre de l'évaluation
4	Interprétation des résultats
5	Apports de l'évaluation
6	Compétences mobilisées
7	Caractéristiques de l'évaluation
8	Savoirs sollicités
9	Discours de justification de la démarche

Tableau 40. Les codes de l'étude par entretiens semi-directifs

Cette recherche exploratoire permet de collecter les aspects du contrôle impactant la démarche d'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers en permettant d'approfondir chaque aspect comme par exemple, les intentions qui animent l'emploi des outils visant à connaître la satisfaction des usagers. L'analyse des entretiens est présentée dans un premier temps, autour des thématiques associées aux fonctions apprentissage et discipline de l'évaluation (*Chapitre 3*). L'étude décrit dans un second temps, les aspects impactant la démarche d'élaboration des évaluations (*Chapitre 4*).

2 1 2. La méthode par études de cas

La méthode par études de cas vise à relier les aspects du contrôle avec l'articulation des fonctions apprentissage et discipline. Cette méthode consiste à analyser huit études de cas de mise en place d'indicateurs de satisfaction des usagers (indice ou taux)²⁰⁸. Ces indicateurs non financiers mesurent par le biais d'une enquête, l'opinion des utilisateurs des services publics sur la bonne adéquation des prestations à leurs besoins et attentes [tableau].

²⁰⁸ Un indicateur est une information chiffrée et choisie dans un domaine donné par rapport à des critères de références prédéfinis et destinés à en observer les évolutions à intervalles définis. Les indicateurs de satisfaction des usagers sont classés par Bartoli (1997) dans les indicateurs portant sur la qualité au même titre que les taux d'erreurs, de réclamations, de pannes ou de réparations. Ils sont présentés par opposition aux indicateurs de nature économique (ex. : données budgétaires, résultats d'exploitation), d'activité (ex. : suivi des charges de travail, nombre d'interventions) et humains (ex. : effectifs, absentéismes).

Caractéristiques	Caractéristiques de la méthode par études de cas
Type de données	Entretiens et documents complémentaires sur l'évaluation
Taille des données	25 entretiens semi-directifs et 28 documents
Type d'analyse	Codage des entretiens et des documents
Année de réalisation	Période 2007-2008

Tableau 41. La fiche de la méthode par études de cas

Le choix d'analyser l'indicateur de satisfaction des usagers dans la gouvernance des SPL résulte de son homogénéité et de sa transversalité d'une collectivité à l'autre facilitant les comparaisons. La recherche fait le choix de centrer la satisfaction des usagers sur les acteurs externes à la collectivité et non les usagers internes à la structure (ex. : service marché public travaillant avec les usagers constitués par les autres services de la collectivité et amenés à contacter ce service).

L'utilisation des études de cas permet de comparer les situations d'une collectivité à l'autre et d'expliquer les différences en mettant en évidence les logiques à l'œuvre pour chaque cas et l'impact des contextes dans la mise en place des outils de contrôle. Il s'agit également d'analyser les négociations jalonnant le processus d'élaboration des indicateurs en étudiant les logiques d'acteurs multiples par rapport à une pratique spécifique de contrôle (indicateurs de satisfaction des usagers produits à partir d'enquêtes sous forme de questionnaire). D'après Yin (1989, p.15),

“a case study is an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident; and in which multiple sources of evidence are used”.

Ne faisant pas l'objet d'obligations légales, les cas de mise en œuvre des indicateurs dans les SPL sont hétérogènes, d'autant plus diversifiés que le nombre de collectivités est important. Cette diversité permet de comparer les pratiques et de mettre en évidence des cultures managériales différentes. Cette méthode comparative favorise la compréhension du sens des décisions et des fonctions de l'évaluation. Les SPL sont analysés comme un réseau d'acteurs ce qui permet de comprendre les perceptions des responsables, les relations entre acteurs et leurs liens avec les outils en confrontant ces éléments aux contextes. Selon Yin (1993, p.3),

“the method is appropriate when investigators desire to (a) define topics broadly and not narrowly, (b) cover contextual conditions and not just the phenomenon of study, and (c) rely on multiple and not singular sources of evidence”.

Les apports des indicateurs sont étudiés au travers de la mise en œuvre de l'outil de contrôle par les pilotes de projet chargés de mettre en place les outils. Sont regroupés sous cette catégorie, tous les chefs de projet désignés pour mener l'enquête pouvant être le

décideur public ayant pris la décision de mise en œuvre de l'indicateur ou un service fonctionnel (ex. : un service qualité). Les indicateurs sont produits et exploités par les pilotes de projet au travers d'un rapport d'évaluation. En tant qu'outil concourant à la gouvernance des SPL, l'analyse des fonctions des indicateurs ne se limite pas aux seuls décideurs publics mais intègre l'ensemble des acteurs impliqués par l'évaluation par l'étude des réactions de ceux soumis à l'outil²¹⁰.

- les décideurs publics : sont regroupés sous cette catégorie, tous les acteurs-responsables ayant manifesté le souhait d'obtenir des informations sur la satisfaction des usagers. Selon les collectivités, les initiateurs des projets peuvent être le responsable du service en charge de la prestation (appartenant à la collectivité ou au prestataire de service), le directeur général des services ou les élus ;

- les agents : ce groupe comprend l'ensemble des agents du service impliqués par l'indicateur appartenant à la collectivité ou aux partenaires dans le cadre d'une délégation de service. Selon les SPL étudiés, il s'agit des conducteurs, des agents d'accueil ou des travailleurs sociaux. Ces agents sont soumis à des évaluations régulières de la part de leurs responsables hiérarchiques (ex. : entretien annuel d'évaluation). Les agents disposent de système de représentation syndical au sein de la collectivité comme par exemple les Comités Techniques Paritaires ou les Commissions Administratives Paritaires ;

- les usagers-citoyens : il s'agit de l'ensemble des utilisateurs des services publics amenés à répondre aux questionnaires. Les usagers-citoyens utilisent de multiples canaux afin de faire remonter leurs insatisfactions (écrite ou orale par exemple sur le lieu de réalisation de la prestation). Certains SPL associent des représentants d'usagers à l'élaboration des questionnaires²¹¹, d'autres disposent de systèmes institutionnalisés d'écoute (ex. : comités d'usagers).

Les apports des indicateurs sont étudiés tout au long de la démarche d'évaluation en analysant les moments d'apprentissage, de discipline et d'articulation de ces fonctions [figure].

²¹⁰ Les données collectées pour la méthode par études de cas est présentée en *Annexe 4*.

²¹¹ Les associations d'usagers demeurent en France de natures multiples, leurs anciennetés précédant celle des organisations de consommateurs comme l'Association d'Usagers des Transports ou l'Association Des Usagers de l'Administration et des services publics.

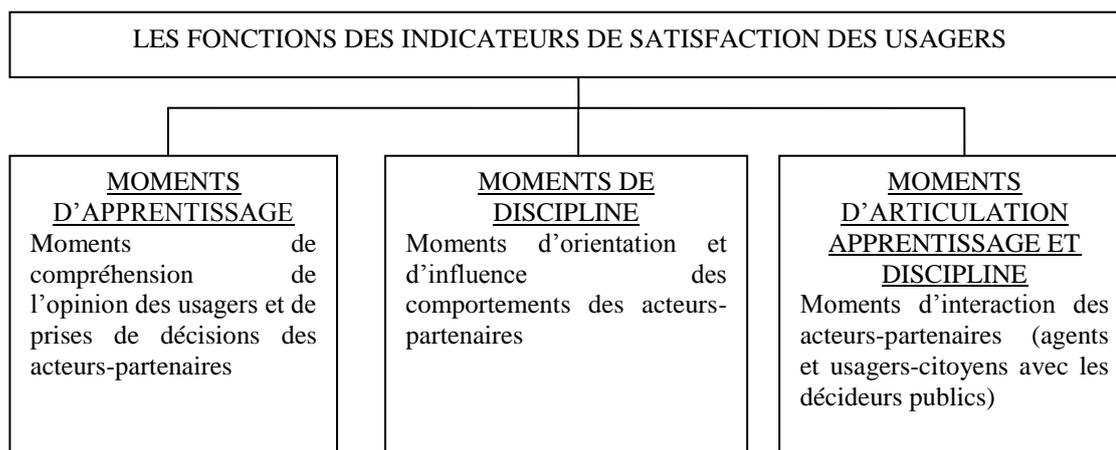


Figure 16. Les moments étudiés de la méthode par études de cas

La fonction d'apprentissage est étudiée au niveau des moments de compréhension de l'opinion des usagers-citoyens et de prise de décision des décideurs publics, des agents et des usagers-citoyens. La fonction de discipline est collectée au travers de la relation entre les décideurs publics et les agents et les usagers-citoyens lors des moments de responsabilisation et d'influence. Les moments d'articulation des fonctions sont étudiés lors de la phase d'implication dans l'élaboration des modes de contrôle des agents et des usagers-citoyens (logiques de coopération et de discours).

2 1 3. La méthode d'enquête par questionnaire

Cette analyse vise à appréhender les fonctions de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers par le biais d'un questionnaire. L'objectif de cette méthodologie est d'avoir une vue d'ensemble des pratiques mises en œuvre à un moment donné et des liens avec les apports et les contextes de déploiement [tableau].

Caractéristiques	Caractéristiques de la méthode d'enquête par questionnaire
Type de données	Questionnaires envoyés auprès de responsables d'accueil des Communes de plus de 15 000 habitants
Taille des données	112 questionnaires exploités sur 591 questionnaires envoyés
Type d'analyse	Analyse statistiques
Outil	Informatique Logiciel SPSS
Titre du document	Les pratiques d'évaluation de la satisfaction des usagers de l'accueil dans les collectivités territoriales
Année de réalisation	2009

Tableau 42. La fiche de la méthode d'enquête par questionnaire

L'objectif du questionnaire est d'appréhender la diversité des modes de contrôle et leurs contingences dans le contexte de l'accueil des Communes et d'identifier les fonctions de

l'évaluation. Selon Thietart (2007), cette forme de recueil des données apporte des indicateurs de mesure qui soutiennent le sens en facilitant l'agrégation des données et les comparaisons :

« Le questionnaire est l'outil de collecte de données primaires le mieux adapté pour réaliser des enquêtes et des sondages à partir d'informations quantitatives et/ou qualitatives. Il permet de recueillir un très grand nombre d'informations sur de larges échantillons de répondants. A la différence d'une retranscription d'entretiens libres, le questionnaire permet d'enregistrer des réponses dont les modalités ont été définies préalablement. C'est donc un outil très puissant dont l'efficacité et la fiabilité dépendent de la justesse de sa mise en œuvre, à savoir, de son élaboration et de son administration » (p.230).

La collecte par questionnaires implique de trouver un compromis entre l'impératif du chercheur devant suivre un modèle théorique et respecter le sens de ses concepts, l'impératif du répondant devant être à l'aise pour répondre à des questions qu'il doit comprendre immédiatement et l'impératif des méthodes d'analyse des données imposées par les outils statistiques. D'après Thietart (2007, p.230),

« le chercheur doit oublier son jargon théorique, faire preuve d'empathie et tenir compte des spécificités des personnes interrogées (langue, statut social ou professionnel, âge ...) pour affiner ses questions ».

A partir de cette méthode, il s'agit plus précisément de caractériser les différentes caractéristiques des fonctions et d'analyser les caractéristiques des fonctions apprentissage et discipline et leurs relations avec les autres paramètres d'évaluation au travers de l'étude des pratiques de contrôle et des contextes de l'évaluation [figure].

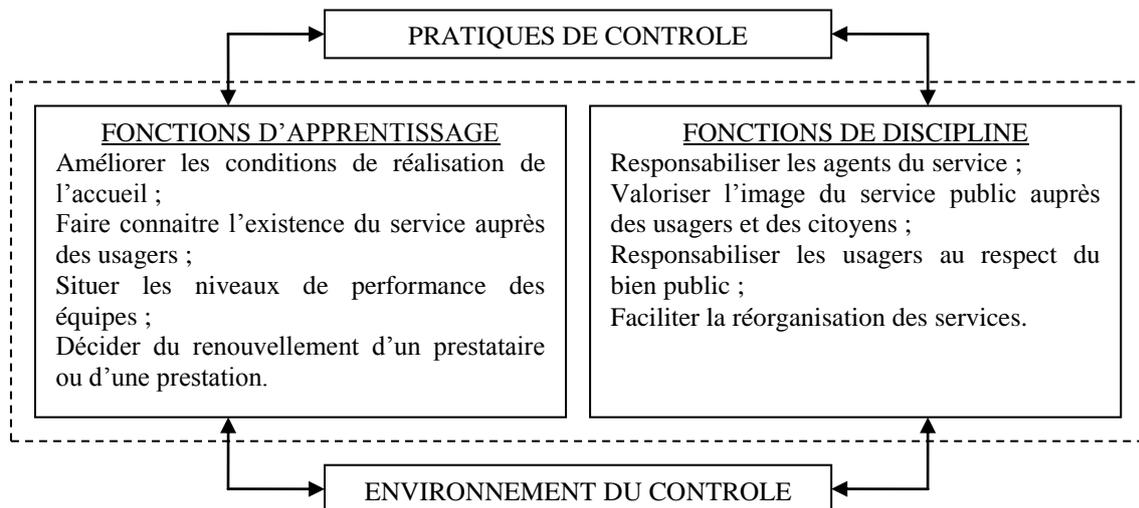


Figure 17. Le cadre de la méthode d'enquête par questionnaire

Cette recherche s'inscrit dans un processus de standardisation et de comparaison des données orienté vers l'analyse des fonctions avec les pratiques et l'environnement du contrôle afin de dépasser la seule étude sur les indicateurs de satisfaction des usagers réalisés par enquêtes.

2 2. Les caractéristiques des données collectées

Une fois la méthodologie choisie, la démarche consiste à collecter les données à partir des paramètres de l'évaluation identifiés autour de deux méthodologies centrales de cette recherche, à savoir les études de cas et les questionnaires.

2 2 1. La méthodologie par études de cas

Cette recherche est caractérisée par une stratégie multiple d'accès aux données en combinant pour chaque étude de cas, des données primaires portant sur les perceptions des acteurs-partenaires (ex. : entretiens auprès de responsables) et des données secondaires portant sur les pratiques associées à la démarche (ex. : revues de presse, comptes rendus de réunion, site Internet, documents internes). Les données collectées pour chaque étude de cas sont présentées en *Annexe 4*.

Les entretiens semi-directifs constituent pour cette recherche, une source importante d'informations en permettant une description du processus de contrôle pour chaque indicateur. Vingt-cinq entretiens d'une durée d'une à deux heures chacun sont effectués. L'ensemble de ces entretiens ont été enregistrés et retranscrits [tableau].

Acteurs-partenaires	Nombre d'entretiens
Décideurs publics (dont élu)	10
Agents (dont représentant syndical)	5
Usager-citoyen	1
Pilotes de projet	9
Total	25

Tableau 43. La répartition des catégories de répondants

Par souci de confidentialité des informations, l'origine territoriale des collectivités est volontairement masquée. Les chiffres mentionnés après chaque citation correspondent à la numérotation des SPL présentée en *Annexe 4*. Un guide d'entretien axé sur la présentation des phases du contrôle est réalisé. D'après Savall et Zardet (2004, p.210),

« un guide d'entretien n'est pas un questionnaire. C'est une liste de thèmes, de sous-thèmes et de sous-sous-thèmes relatifs à la problématique de recherche, que le chercheur entend aborder au cours de l'entretien dans un ordre quelconque pour faire s'exprimer son interlocuteur sur ces thèmes et sous-thèmes. Cette liste guide d'entretien sert d'outils de contrôle au chercheur pendant l'entretien. Elle lui permet de vérifier qu'il n'a pas oublié de thèmes, ou de moduler l'ordre des thèmes afin de bien gérer le temps imparti à l'entretien ».

Le guide d'entretien permet de faciliter la collecte des informations et le croisement des données [tableau].

Axes	Thèmes abordés	Questions sous-jacentes
Contexte de l'évaluation	Acteurs et services impliqués par l'évaluation ; présentation du dispositif de contrôle qualité ; historique des démarches.	Rôle des décideurs publics dans le processus ; maturité du système qualité avec existence ou non d'une démarche formalisée.
Pratiques d'évaluation	Outils d'évaluation ; date de lancement ; acteurs mobilisés ; caractéristiques de l'évaluation ; modalités de présentation et de construction des outils.	Modalités de choix des caractéristiques de l'évaluation ; controverses et résistances d'acteurs ; discours mis en avant ; interactions entre acteurs.
Finalités de l'évaluation	Amélioration des services, responsabilisation des acteurs ; aide à la prise de décision ; diffusion des résultats.	Articulation des pratiques avec les fonctions ; rôles des intérêts et valeurs ; modalités d'interprétations ; difficultés de mise en place.
Permanence du dispositif	Projets d'évolution envisagés complétant le dispositif d'évaluation.	Actualité de l'évaluation ; motifs d'abandon ou de renouvellement de la démarche.

Tableau 44. Les éléments du guide d'entretien de la méthode par études de cas

Les entretiens abordent l'ensemble du processus de contrôle au travers de la présentation du contexte, des pratiques, des finalités et de la permanence du dispositif d'évaluation²¹². Les questions sous-jacentes visent à faire émerger les non-dits des entretiens en permettant d'identifier les aspects induits par les thèmes abordés. C'est la combinaison des informations descriptives fournies par les uns et les autres qui permet au chercheur d'obtenir une image approchant de la réalité en étudiant les écarts entre les discours et les pratiques des acteurs afin d'éviter de traiter des données totalement erronées et de tirer de mauvaises conclusions. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire de multi-angler les données pour chaque cas et de faire attention aux non-dits et aux tabous lors des entretiens²¹³. Selon Savall et Zardet (2004, p.211),

« un des problèmes liés aux entretiens est que l'on y collecte des discours, parfois volatils et souvent déformants des pratiques, qui sont très différents des actes de gestion observables et structurant les pratiques managériales. C'est pourquoi la combinaison entre les principales sources est importante, tout autant que la variété du « panier d'informateurs ». Il convient de varier d'une part les niveaux hiérarchiques des personnes interviewés, d'autre part les métiers et fonctions de ces personnes ».

Le choix des responsables interviewés résulte de leurs participations à l'élaboration et/ou à l'utilisation des résultats des indicateurs. Il s'agit d'entretiens semi-directifs en interaction permettant d'accéder au sens que les acteurs donnent à leurs pratiques. D'après Gavard-Perret et al. (2008, p.88),

²¹² L'Annexe 5 présente un entretien enregistré et retranscrit du Responsable qualité de la structure n°7.

²¹³ Pour Savall et Zardet (2004), l'interviewé peut être réticent à parler vrai à propos des thèmes abordés autrement que de façon confidentielle dans un entretien en face à face.

« l'entretien se caractérise par une rencontre interpersonnelle qui donne lieu à une interaction essentiellement verbale : les données collectées sont donc coproduites. Par ailleurs, ces données se fondent sur des représentations stockées en mémoire du répondant : elles sont donc reconstruites ».

Les données secondaires collectées pour chaque étude de cas constituent des sources complémentaires d'informations illustrant les phases du contrôle identifiées dans les entretiens avec les discours associés à la démarche. Vingt-huit documents sont ainsi obtenus et analysés (description en *Annexe 4*).

Les SPL étudiés appartiennent à trois domaines d'activités différents, à savoir le domaine du social, du transport et de l'accueil à la population²¹⁴. Cette étude intègre des services publics industriels et commerciaux et des services publics administratifs. Il est décidé de s'intéresser à des secteurs d'activités dont la nature ainsi que le rapport à l'utilisateur sont différents. La recherche de la diversité des contextes de mise en œuvre des indicateurs explique ainsi le choix des SPL étudiés. Ces collectivités ont en effet, des caractéristiques différentes en termes de statut juridique (Communes, Conseils Généraux et Conseils Régionaux), d'effectif total (allant d'une centaine à plus de 2000 agents), d'utilisateurs concernés (allant de 200 à plus de 1 000 usagers), de secteur d'activité (social, transport et accueil en mairie), de système de gestion (réalisation du service en régie directe, externalisation sous forme de Délégation de Service Public) et de pratiques managériales (évaluation avec ou sans démarche qualité certifiée). Cette diversité des SPL vise à enrichir la compréhension des indicateurs mis en œuvre en permettant de comparer les pratiques et de mettre en évidence des cultures managériales différentes²¹⁵.

Au-delà de la diversité des SPL, les indicateurs étudiés ont des caractéristiques variées. Une description des enquêtes étudiées est positionnée en *Annexe 6*. La recherche étudie en effet, des indicateurs aux caractéristiques variées en termes de cible (ex. : catégorie d'utilisateurs ou ensemble des utilisateurs du service), de périodicité (ex. : enquête permanente ou réalisée ponctuellement lors de la mise en place d'un nouveau service ou lors de l'identification d'un problème), de service étudié (ex. : étude d'une partie du service ou de l'ensemble des

²¹⁴ La satisfaction étudiée provient d'utilisateurs externes n'appartenant pas à la collectivité et captifs n'ayant pas le choix de l'organisme. Ces collectivités ne sont pas représentatives de la population. Trois collectivités sur les huit étudiées disposent par exemple, d'une démarche qualité certifiée. Cette proportion ne représente pas la population des collectivités certifiées en France.

²¹⁵ A titre d'exemple, la diversité des cas de proximité et d'éloignement entre la collectivité et ses usagers est susceptible d'enrichir les connaissances sur l'utilisation des indicateurs de satisfaction des usagers. De même, la présence d'activités où les SPL ont un rôle de régulateur de la vie sociale sur leurs territoires (ex. : action sociale d'aide aux familles en difficulté) constitue un élément important d'approfondissement en permettant de comprendre l'influence de la dimension du contexte de management sur la prise en compte de la satisfaction des usagers.

prestations offertes aux usagers), d’item suivi (ex. : évaluation avec une dizaine d’items questionnés ou suivi de quelques aspects synthétiques), de mode de recueil (ex. : collecte sur place ou dans des zones annexes à la prestation) et de critère de croisement (ex. : enquête avec absence de critères ou avec une pluralité des caractéristiques des répondants).

A partir de l’identification de ces caractéristiques de l’évaluation, il apparaît par exemple que certaines structures analysées mettent en place un dispositif complet et permanent alors que d’autres SPL ont une pratique plus ciblée d’évaluation sur certains services. Selon les cas, l’indicateur de satisfaction des usagers permet de produire des informations globales ou partielles relatives à une situation de contrôle.

2 2 2. La méthode d’enquête par questionnaire

Le questionnaire envoyé aux managers publics comprend trois parties permettant d’identifier les caractéristiques de la collectivité et du service, les outils d’évaluation et leurs utilisations par les responsables de service accueil²¹⁶. L’architecture du questionnaire est orientée autour de la modélisation du processus d’évaluation [tableau].

Structures	Caractéristiques de la structure du questionnaire
1- Les caractéristiques de la collectivité et du service accueil	Cette partie vise à cerner les caractéristiques de l’environnement du contrôle. Il permet d’identifier les paramètres de taille du service, de distance du contrôle et de système de management de la qualité du service.
2- Les outils d’évaluation de la satisfaction des usagers utilisés par le responsable de l’accueil	Cette partie permet d’identifier les pratiques d’évaluation utilisées pour le contrôle jugées les plus aptes à répondre aux problèmes de l’accueil. Cette partie liste des outils à la fois formels et informels. Il s’agit également de comprendre les connaissances utilisées pour l’élaboration de ces pratiques d’évaluation et les compétences sollicitées.
3- L’utilisation des données sur la satisfaction des usagers	Cette partie vise à appréhender à quoi sert l’évaluation au travers de la prise de décision et des stratégies de diffusion. Il s’agit d’identifier les difficultés rencontrées par les professionnels dans la mise en œuvre de ces outils.

Tableau 45. La structure du questionnaire

La mise en œuvre du questionnaire est marquée par une phase de test auprès de huit collectivités. Cette phase de test sert à affiner les problèmes et concepts, les axes d’analyse du questionnaire et la compréhension des questions par les répondants. Le questionnaire est architecturé afin d’éviter les questions incomplètes et ambiguës tout en permettant le

²¹⁶ La structure de ce questionnaire s’est inspirée du travail de Fabre (2005) portant sur l’étude du contrôle des associations par les collectivités. Le questionnaire comprend quatre pages. Une présentation du questionnaire et des courriers accompagnant l’enquête est positionnée en *Annexe 7*. Un partenariat avec l’association professionnelle France Qualité Publique et la ville d’Olivet (Loiret) a été mis en place. Certaines régions ont également été sollicitées par le biais d’intermédiaires locaux ayant relayé cette enquête.

traitement des commentaires. Les solutions médianes ne sont pas par exemple fournies comme possibilité de réponse afin d'imposer au répondant la formulation d'une opinion. Par ailleurs, pour ne pas influencer les répondants sur l'objectif du questionnaire, les fonctions de l'évaluation n'apparaissent pas en premier mais en dernière section.

Ce questionnaire doit permettre d'étudier les liens entre les paramètres suivants [figure].

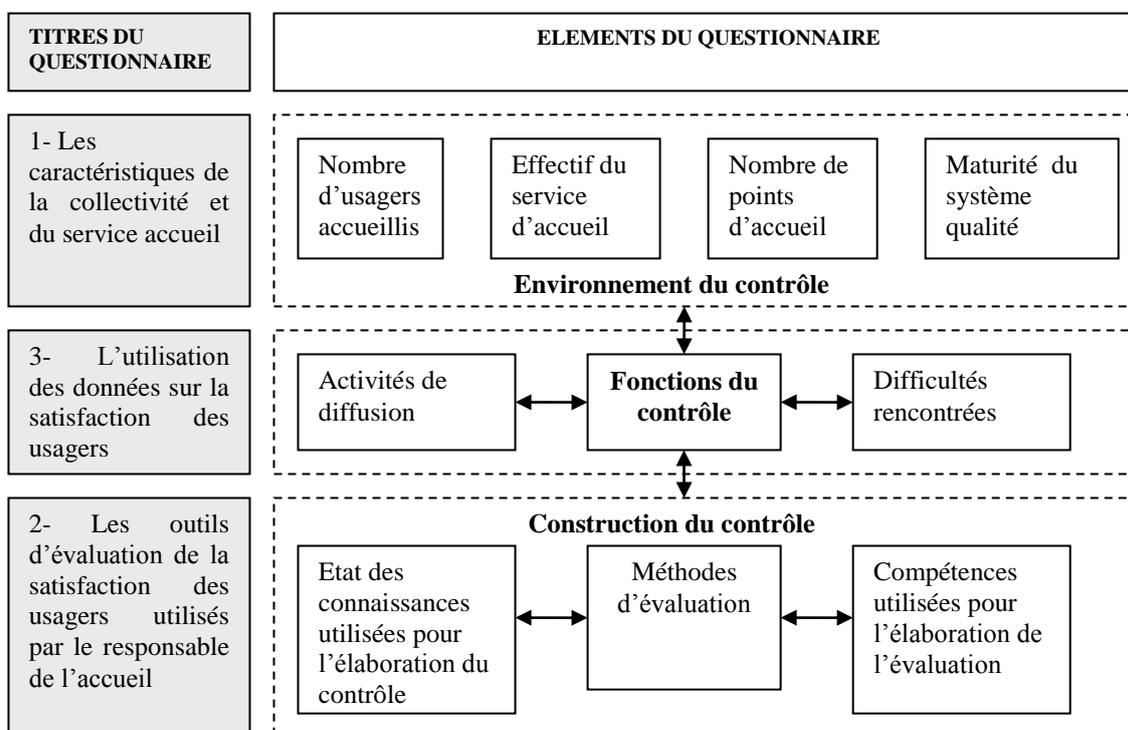


Figure 18. Les composantes du questionnaire

Cette présentation du questionnaire vise à comprendre les liens entre les fonctions avec les pratiques et les contextes. Par exemple, y a-t-il des pratiques d'évaluation plus adaptées à telle fonction ? Les acteurs adoptent-ils des pratiques différentes selon les contextes du contrôle ? Quelle stratégie de diffusion pour quelle(s) fonction(s) ou quelle collectivité pour quelle(s) fonction(s) ? Autant de questions que l'étude d'enquête par questionnaire est susceptible de répondre.

Le questionnaire a été envoyé dans les Communes de plus de 15 000 habitants sur leurs compétences d'accueil, soit 592 Communes identifiées, hors Départements d'Outre-Mer et Territoires d'Outre-Mer²¹⁷. Il a été envoyé à l'attention des responsables d'accueil des Communes. Les envois ont été effectués en six campagnes réparties sur trois semaines. A partir de ces envois, 134 questionnaires ont été collectés et 112 réponses exploitées, soit un taux de retour de 18%²¹⁸. Les vingt-deux questionnaires non exploitables correspondent à des questionnaires remplis partiellement. Les questionnaires ont été collectés par retour postal, fax

²¹⁷ La base de données est constituée à partir du *Bottin des Communes* – Edition 2008.

²¹⁸ Les taux de réponses des différentes campagnes d'envoi des questionnaires sont compris entre 10% et 22%.

mais également par Internet où un site Internet fut réalisé spécifiquement pour cette étude reprenant la structure du questionnaire [tableau].

Modalités de retour des réponses	Nombre de répondants
Courrier	69
Fax	3
Internet	40
Total	112

Tableau 46. Les modalités utilisées par les répondants pour l'envoi du questionnaire

Il convient également de souligner la diversité géographique des SPL ayant répondu à l'enquête dans la mesure où l'ensemble des régions est représenté dans cet échantillon. [tableau]

Régions	Liste des régions	Envois	%	Réceptions	%
Nord - Ouest	Basse-Normandie ; Bretagne ; Haute-Normandie ; Pays de la Loire ; Poitou-Charentes	68	11.49%	16	14.29%
Nord - Est	Alsace ; Champagne-Ardenne ; Franche-Comté ; Lorraine ; Nord-Pas-de-Calais ; Picardie.	95	16.05%	22	19.64%
Paris et RP	Ile-de-France.	217	36.66%	29	24.11%
Centre	Auvergne ; Bourgogne ; Centre ; Limousin.	43	7.26%	6	7.14%
Sud - Ouest	Aquitaine ; Languedoc Roussillon ; Midi-Pyrénées.	53	8.95%	15	13.39%
Sud - Est	Corse ; Provence-Alpes-Côte-d'Azur ; Rhône-Alpes.	116	19.59%	24	21.43%
Total		592	100.00%	112	100.00%

Tableau 47. La localisation géographique par régions des répondants

La surreprésentation de certaines zones géographiques peut s'expliquer par la sollicitation de relais locaux comme par exemple, pour la zone Nord-Est.

De même, les questionnaires étudiés font apparaître une diversité de la taille des collectivités [tableau].

Taille des Communes	Données envoyées		Données collectées	
	Nombre d'envois	%	Nombre de réceptions	%
De 15 000 à 20 000	161	27.20%	27	24.11%
De 20 001 à 100 000	384	64.86%	68	60.71%
100 001 et plus	47	7.99%	17	15.18%
Total	592	100.00%	112	100.00%

Tableau 48. La répartition des répondants selon le nombre d'habitants des villes

Ce tableau révèle une plus grande représentativité de l'échantillon pour ce qui est des villes de plus de 100 000 habitants qui représente 8% des envois mais 15% de l'échantillon. Cela peut s'expliquer par la présence plus fréquente de compétence en management de la qualité au sein de ces collectivités.

Enfin, la fonction des répondants est répartie de la manière suivante [tableau].

Fonction des répondants	Nombre de réception	%
Maires, élus et cabinet du Maire	3	2.68%
Responsables d'autres services	17	15.18%
Responsables du service accueil	62	55.36%
Directeurs généraux et adjoints	30	26.79%
Total	112	100.00%

Tableau 49. Les fonctions des répondants

Cette section permet d'identifier la position hiérarchique du répondant. Certaines catégories mentionnées par les répondants ont été reclassées²¹⁹. Les fonctions des répondants sont multiples avec cependant une majorité de responsables de service accueil.

2 3. Les caractéristiques de l'analyse des données

Une fois les données recueillies, ces éléments sont analysés et comparés sur la base du cadre d'analyse choisi (approche foucaldienne du gouvernement).

2 3 1. Les données de la méthode par études de cas

A l'aide de données primaires (ex. : entretiens) et secondaires (ex. : rapports d'évaluations), huit indicateurs sont analysés visant à comprendre l'articulation des fonctions avec les indicateurs élaborés (caractéristiques des enquêtes en *Annexe 6*). La méthodologie utilisée dans l'analyse et la présentation des données des entretiens s'inspire des travaux de Miles et Huberman (1991) :

« Les données concernées [par les méthodes qualitatives] sont faites de mots et non de chiffres. On peut les avoir recueillies de diverses façons (observations, entretiens, extraits de documents, enregistrements) et plus ou moins « traitées » avant leur utilisation (par la dictée, la frappe, la révision, ou la transcription), mais elles n'en restent pas moins des mots, généralement organisées en texte » (p.34).

La recherche effectue une analyse des données en procédant à un codage sur les entretiens intégralement enregistrés et retranscrits²²⁰. D'après Huberman et Miles (1991, p.96),

²¹⁹ A titre d'exemple, un questionnaire mentionnant « *Service affaire général* » est reclassé dans la catégorie « *Responsable service accueil* » dans la mesure où après vérification auprès du répondant, il s'agit d'un accueil général auprès de la population.

« une solution consiste à coder les notes de terrain, les observations et le matériel à archiver. Un code est une abréviation ou un symbole attribué à un segment de texte, le plus souvent une phrase ou un paragraphe de la transcription, en vue d'une classification. Les codes sont des catégories. Ils découlent généralement des questions de recherche, hypothèses, concepts-clés ou thèmes importants. Ce sont des outils de recouvrement et d'organisation permettant à l'analyste d'identifier rapidement, d'extraire puis de regrouper tous les segments liés à une question, une hypothèse, un concept ou un thème donné. Ce regroupement ouvre la voie à l'analyse ».

Le codage des matériaux enregistrés et retranscrits est réalisé en fonction d'un dictionnaire des thèmes élaboré sur la base de l'approche foucauldienne du gouvernement. Le codage des entretiens est réalisé autour de deux catégories, à savoir les caractéristiques des indicateurs (code 1) et les apports des évaluations (code 2). Ce codage est réalisé sous tableur comprenant le positionnement du répondant dans le SPL, les extraits d'entretiens et les codes. Une synthèse des codes utilisés est mentionnée ci-dessous [tableau].

Codes	Intitulés des codes
Les caractéristiques des indicateurs (code 1)	
PRA-VISIB	Visibilité des performances
PRA-SURV	Invisibilité de la surveillance
PRA-COMP	Comparabilité des données
SAV-SYNTH	Savoirs synthétiques
SAV-DECOMP	Savoirs décomposés
MOD-IMPLIC	Modalités d'implication
MOD-CONFR	Modalités de confrontation
MOD-JUSTIF	Modalités de justification
Les apports des indicateurs (code 2)	
FIN-DISC	Fonction discipline
FIN-APPR	Fonction apprentissage
FIN-ARTICUL	Fonction articulée apprentissage et discipline

Tableau 50. Les codes de la méthode par études de cas

Une fois les données recueillies et codées, ces éléments sont ensuite comparés permettant d'identifier les aspects du processus impactant le contrôle par l'indicateur. Pour chaque étude de cas, une fiche de synthèse est rédigée récapitulant l'ensemble des aspects du contrôle par l'indicateur afin d'assurer la comparabilité des données²²¹.

La démarche consiste à dissocier les fonctions apprentissage et discipline de l'évaluation, puis à recomposer l'ensemble des relations significatives autour de l'articulation de ces

²²⁰ A titre d'exemple, un entretien enregistré et retranscrit est positionné en *Annexe 5*.

²²¹ Une synthèse de ces fiches est positionnée en *Annexe 6* relative aux caractéristiques des enquêtes et des SPL et en *Annexe 10* relative à la présentation des apports et des contextes.

fonctions. La méthodologie vise à présenter dans un premier temps, les fonctions apprentissage et discipline dont elle étudie les propriétés et caractéristiques spécifiques [axe 1 : logique apprendre et discipliner]. Il s'agit plus précisément, d'étudier les caractéristiques de visibilité des performances, de comparabilité des données et d'invisibilité de la surveillance sur le contrôle concernant la fonction de discipline (configuration dans le temps et l'espace) et les caractéristiques des savoirs produits décomposés et synthétiques reliées à la fonction d'apprentissage (configuration qualitative et quantitative).

L'articulation des fonctions est présentée dans un second temps, autour de sa dynamique combinée [axe 2 : logique apprendre tout en disciplinant]. Cet axe est étudié autour des épreuves de vérité du contrôle associant les logiques apprentissage et discipline (configuration dans le temps et l'espace), à savoir les moments d'interaction (implication et confrontation) et de justification (discours d'évaluation²²²). L'articulation des fonctions apprentissage et discipline est alors analysée au travers des apports des indicateurs dans sa phase de coopération.

Les données de la méthode par études de cas (présentées en section 2 des *Chapitres 3* et *4*) sont alors énoncées selon le schéma suivant [figure].

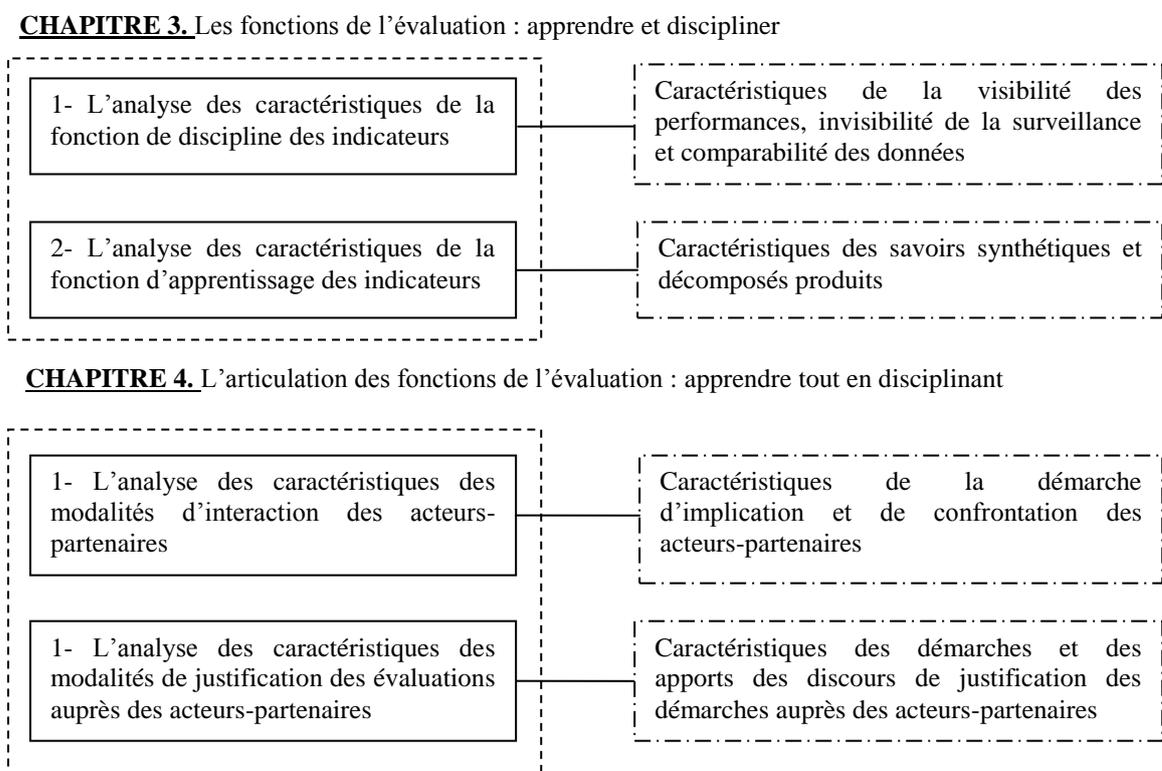


Figure 19. La présentation des données de la méthode par études de cas

²²² Cette recherche parle de *discours d'évaluation* pour désigner le corpus rhétorique développé dans un contexte donné justifiant l'intérêt pour la mise en place de l'évaluation des services par la satisfaction des usagers.

L'analyse des résultats est présentée dans un premier temps, autour des caractéristiques des fonctions apprentissage et discipline (*Chapitre 3*) et dans un second temps, autour des modalités d'articulation de ces fonctions (*Chapitre 4*).

2 3 2. Les données de la méthode d'enquête par questionnaire

L'analyse vise à appréhender la mise en place des évaluations à partir des données collectées par le questionnaire. L'analyse des données collectées comprend trois étapes principales réalisées successivement [tableau].

Phase d'analyse	Caractéristiques des phases d'analyse des questionnaires collectés
Phase de nettoyage de la base	Cette phase de travail vise à améliorer la qualité de présentation des données issus des questionnaires (ex. : éléments positionnés en « autre », questionnaires remplis par exemple par un agent d'accueil). Les commentaires les plus significatifs sont relevés et exploités par une phase de relances téléphoniques des SPL.
Phase d'élaboration des statistiques	L'étape d'élaboration consiste à effectuer une analyse par comptage (analyse descriptive simple en pourcentage et fréquence et le cas échéant, moyenne et écart-type) et à réaliser un tri croisé de manière à déterminer les liens (réalisation de tableaux croisés dynamiques sous tableur et test d'indépendance du Khi2). Enfin, la démarche réalise une Analyse en Composantes Principales portant sur l'articulation des fonctions apprentissage et discipline.
Phase d'interprétation des données	La méthode consiste à réaliser une analyse sur les paramètres du questionnaire et à identifier les données significatives et utiles à l'interprétation afin de leur donner un sens par rapport à l'axe d'analyse de la recherche.

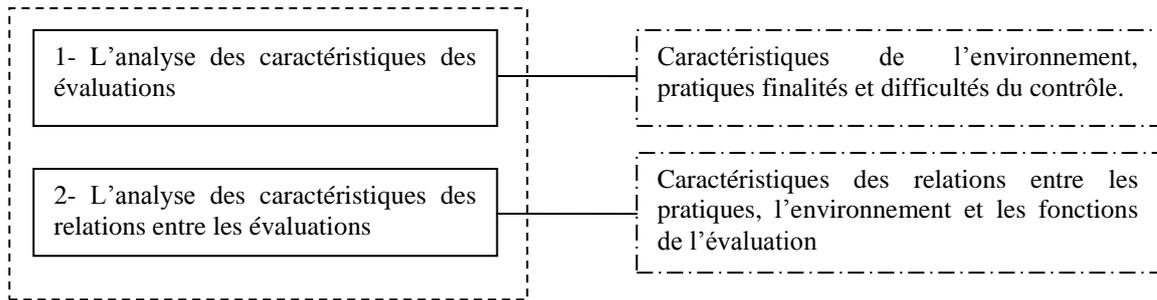
Tableau 51. Les phases du travail d'analyse des questionnaires collectés

Le codage des questionnaires est réalisé sur la base de la structure du questionnaire. Les codes utilisés sont présentés en *Annexe 8*.

La méthodologie d'analyse consiste dans un premier temps, à présenter les caractéristiques des fonctions de l'évaluation (axe 1 : logique apprendre et discipliner). La démarche méthodologique décompose dans un premier temps, cet axe autour des caractéristiques des évaluations (environnement du contrôle, outils et finalités) et des relations avec les fonctions identifiées. L'analyse réalise dans un second temps, une présentation de l'articulation de ces fonctions (axe 2 : apprendre tout en disciplinant) autour des caractéristiques de l'élaboration des évaluations (savoirs et compétences sollicités), des relations entre les fonctions réalisés à l'aide de l'Analyse en Composantes Principales et leurs impacts sur les pratiques d'évaluation à l'aide d'une Classification Ascendante Hiérarchique.

Les données de la méthode d'enquête par questionnaire (présentées en section 3 des *Chapitres 3 et 4*) sont alors énoncées selon le schéma suivant [figure].

CHAPITRE 3. Les fonctions de l'évaluation : apprendre et discipliner



CHAPITRE 4. L'articulation des fonctions de l'évaluation : apprendre tout en disciplinant

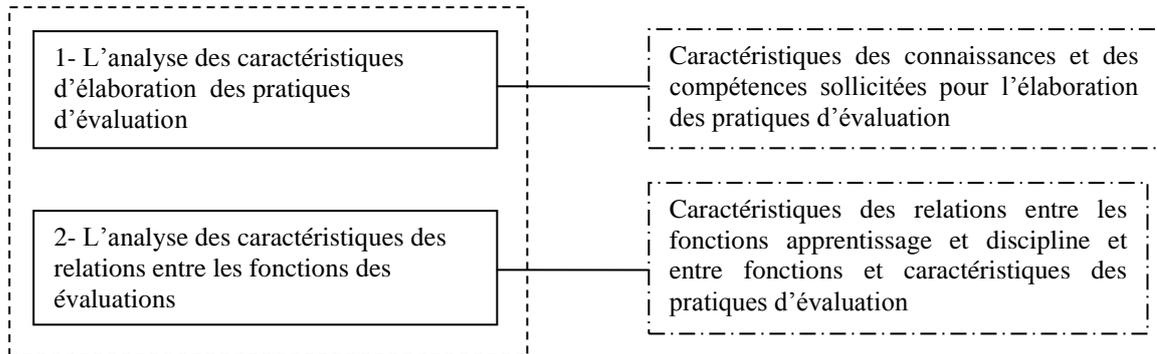


Figure 20. La démarche d'analyse de la méthode d'enquête par questionnaire

A partir de ces données statistiques, les éléments sont présentés autour des caractéristiques spécifiques des fonctions d'apprentissage et de discipline (*Chapitre 3*) et dans un second temps, autour des modalités d'articulation de ces fonctions (*Chapitre 4*).

SYNTHESE CHAPITRE 2

La démarche méthodologique consiste dans un premier temps, à déterminer un modèle de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers sur la base d'une revue de littérature transversale sollicitant des disciplines comme le droit des collectivités territoriales, l'évaluation des services publics ou le contrôle de gestion. La démarche opérationnalise dans un second temps, la recherche sur les fonctions de l'évaluation sur la base de données combinées (études de cas et questionnaires) marquée par une phase exploratoire [tableau].

Méthodologies	Caractéristiques des méthodologies choisies de la thèse
1- Méthodes exploratoires	Sur la base d'une étude documentaire et d'une analyse par entretiens exploratoires non directifs, l'objectif est de comprendre les aspects impactant le contrôle (ex. : pratiques, difficultés, interprétations, apports, discours).
2- Méthode par études de cas	Cette recherche vise à relier les aspects du contrôle avec les fonctions apprentissage et discipline et leurs articulations au travers de l'étude de la mise en œuvre de huit indicateurs de satisfaction des usagers.
3- Méthode par questionnaires	Sur la base de 112 questionnaires exploités, l'objectif est d'agréger et de comparer des données portant sur le processus d'évaluation en reliant les caractéristiques des contextes, des pratiques et des apports.

Tableau 52. Les méthodologies choisies de la thèse

Pour rendre compte des choix méthodologiques, cette recherche se positionne en fonction de ce que les acteurs perçoivent comme « *vrai* » en analysant la façon dont sont construits les représentations des acteurs. Le positionnement épistémologique de cette recherche est ainsi de nature interprétative. L'objectif de la recherche vise en effet, à analyser les réalités sociales et la manière dont elles sont socialement construites, négociées et utilisées par les acteurs. Ce positionnement permet de prendre en compte la façon dont sont interprétés et utilisés les outils de contrôle par les acteurs. Le rôle du chercheur n'est pas de juger la situation, ni de proposer de l'améliorer mais de comprendre comment cette réalité s'est formée et comment les acteurs donnent un sens aux processus d'élaboration des évaluations et d'analyser comment les acteurs s'assurent que les pratiques de contrôle permettent cette performance des services publics.

SYNTHESE TITRE 1

Cette méthode procède à des choix méthodologiques portant sur un dispositif théorique (approche foucauldienne du gouvernement), méthodologique (méthodes par études de cas et enquête par questionnaire dans le contexte des collectivités territoriales) et conceptuel (évaluation des services publics par la satisfaction des usagers ; apprentissage et discipline). Cette thèse vise à étudier l'articulation des fonctions apprentissage et discipline de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers dont le cadre est présenté ci-dessous [figure].

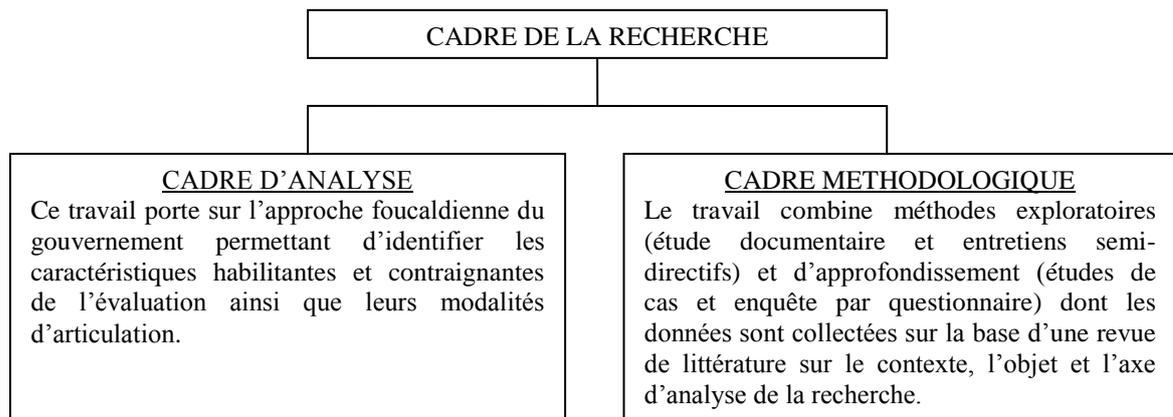


Figure 21. La synthèse du cadre d'analyse et méthodologique de la thèse

Le travail a identifié les différentes théories pouvant être utilisées pour l'analyse des fonctions du contrôle. Le cadre d'analyse choisi pour cette recherche est celui de Foucault portant sur les techniques de gouvernement. La démarche méthodologique de nature interprétative vise alors à analyser les relations entre les caractéristiques habilitantes et contraignantes avec les fonctions apprentissage et discipline identifiées par l'approche foucauldienne du gouvernement.

L'ensemble de ces résultats obtenus est présenté autour de l'analyse des caractéristiques spécifiques des fonctions apprentissage et discipline (*Chapitre 3*) et de leurs articulations (*Chapitre 4*).

TITRE 2. LES RESULTATS OBTENUS

CHAPITRE 3. LES FONCTIONS DE L'ÉVALUATION :

APPRENDRE ET DISCIPLINER

Ce chapitre vise à étudier les caractéristiques spécifiques de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers en tant qu'outil favorisant l'apprentissage et la discipline. Cette partie cherche à décomposer et caractériser les fonctions de l'évaluation. La démarche exploratoire (étude documentaire et entretiens semi-directifs) constitue une première phase de compréhension de ces caractéristiques. Cette phase est ensuite complétée par l'analyse de données issues des méthodes études de cas et enquête par questionnaire.

Section 1. Les méthodes exploratoires

La phase exploratoire de la recherche sur les fonctions de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers comprend une étude documentaire permettant une analyse historique de l'évaluation et des entretiens semi-directifs portant sur le processus d'évaluation.

1. L'étude documentaire

L'analyse documentaire consiste à étudier l'évolution des thèmes associés à la prise en compte de l'avis des usagers, les tensions impactant l'élaboration de l'évaluation et les discours de justification du contrôle²²³.

L'étude documentaire permet par exemple, de repérer les thèmes associés à la prise en compte de l'opinion des usagers. Cette recherche montre que l'évaluation constitue un énoncé dont le contenu a évolué depuis le début des années 1980. La première apparition du thème de la satisfaction des usagers associée à l'évaluation des SPL date du 10 juin 1991 à l'occasion d'un article consacré à l'inauguration du nouveau centre administratif d'Issy-les-Moulineaux et dont le titre est « *Repenser l'accueil en mairie* ». L'enquête apparaît alors comme un moyen de comprendre le ressenti vis-à-vis du nouvel accueil :

« Un sondage effectué auprès de 500 usagers montre que 95% des personnes interrogées trouvent le cadre d'accueil agréable et 85% jugent la signalétique satisfaisante » [10/06/1991].

Dans cet article, la prise en compte de l'évaluation par la satisfaction des usagers est justifiée par un discours sur la nécessité de professionnalisation de la fonction accueil des mairies. La mise en œuvre de formations et de technologies de traitement de l'information

²²³ La recherche analyse 108 articles de *La Gazette des Communes, des Départements et des Régions* publiés entre 1980 et 2007. Le tableau de synthèse des revues étudiées figure en *Annexe 2*. Les chiffres après chaque citation correspondent à la date de publication de la revue dont sont extraits les propos.

constitue des outils à privilégier pour l'amélioration de l'accueil. Par ces pratiques, il s'agit alors de modifier le comportement des agents d'accueil afin de les sensibiliser à l'impact de leur travail sur le service rendu et l'image perçue de la collectivité :

« Pour Renée Pouillard, responsable de la formation, « cette expérience a sensiblement modifié le comportement des agents, qui se sont sentis concernés par l'accueil. Ils le considèrent maintenant presque comme un défi, alors qu'autrefois c'était plutôt une sanction » » [10/06/1991].

Cet article présente également une expérimentation du Centre National de la Fonction Publique Territoriale²²⁴ ayant élaboré un référentiel d'évaluation des compétences des personnels de l'accueil des mairies :

« Le CNFPT Nord-Pas-de-Calais a élaboré un outil d'évaluation des compétences, des qualifications et des effets de la formation à l'accueil. Ce « référentiel » est tout simplement une grille d'évaluation des capacités d'accueil verbal, avec ou sans support, et du standard. Ces capacités sont classées en savoir, savoir-faire, savoir-être et faire-savoir. Il permet l'auto-évaluation d'un agent qui veut identifier ses besoins de formation et peut lui servir à mesurer les effets de la formation. Il peut également servir à une collectivité pour construire des profils de poste, évaluer les agents et leur formation » [10/06/1991].

Le thème de la prise en compte de l'avis des usagers apparaît cependant, sous des formes différentes avant l'article publié en juin 1991. La première mention du terme « *usager* » émerge par exemple dès septembre 1980, à l'occasion d'un article sur l'informatisation des postes de travail des agents administratifs en contact avec les usagers et dont le titre est « *Le bureau sans papier* ». L'amélioration et la réorganisation de la gestion des services communaux passent alors par la mise en œuvre d'outils de bureautique :

« À la mairie, pendant ce temps, le travail de guichet a disparu. Les agents sont peu nombreux dans les services administratifs, mais les secteurs de l'information des usagers et de l'animation ont été renforcés. La généralisation de l'usage des moyens télématiques a permis cette révolution » [septembre 1980].

D'ailleurs, les articles publiés durant la période 1980-1991 sont marqués par une présence du thème de la prise en compte de l'opinion de l'utilisateur en étant présenté comme un acteur de la modernisation des SPL [tableau].

²²⁴ Créé en 1984, le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) est une structure publique organisant les concours et les formations des personnels des collectivités territoriales (regroupant les agents des Communes, des Départements, des Régions et des Structures Intercommunales).

Thèmes	Extraits des articles
Participation des habitants	« Faire participer les usagers à l'élaboration du programme d'aménagement de leur quartier et à la conception de leur logement, est-ce bien raisonnable ? Les HLM ont tenté l'essai » [07/06/1982].
Management public local	« C'est alors le défi de service collectif plus diversifié, plus souples, de collectivités locales plus attentives aux demandes des citoyens-usagers. C'est aussi le défi d'une nouvelle allocation des ressources entre producteurs de service et équipements à mettre en œuvre. Ce double défi est à relever au risque sinon de susciter un étouffement financier des collectivités territoriales, ou au risque de gérer des services et équipements de plus en plus inadéquats et désertés par les usagers » [03/11/1986].
Evaluation des services publics	« Le contrôle de gestion peut également permettre de mieux définir les services aux usagers, en supprimant ou adaptant certains services qui n'ont plus grande actualité (ex : les bains douches) et qui continuerait à être assurés par inertie administrative, afin de concentrer les ressources sur des secteurs plus névralgiques » [20/04/1987].
Sondage sur l'image des SPL	« Pour 40% de la population, les prestations fournies par les services publics locaux devraient être payées par tous les habitants au moyen des impôts locaux. 28% estiment que ce coût revient aux usagers, qui paieraient directement le prix des services. Enfin, 27% envisagent les deux modes de financement ! » [18/07/1988].

Tableau 53. Les thèmes associés durant la période 1980-1991 [extrait]

La figure de l'utilisateur est présentée durant la période 1980-1991, au travers de dispositifs de participation des habitants, l'utilisateur étant associé selon les cas aux figures du citoyen, de l'électeur ou de l'administré dans le cadre d'instances participatives de dialogue. La satisfaction des usagers est également appréhendée au travers de sondages d'opinion sur les SPL et de la nécessité de contrôle du couple qualité-coût en cherchant à rompre avec un management des collectivités traditionnellement centré sur le contrôle budgétaire. Ces articles révèlent également les réticences des élus locaux à faire participer les usagers-citoyens aux affaires communales, les élus souhaitant privilégier les dispositifs d'informations.

Cette recherche exploratoire note en revanche que depuis 1991, la prise en compte de la satisfaction des usagers dans les systèmes d'évaluation des SPL apparaît plus importante [tableau].

Thèmes	Extraits des articles
Traitement des réclamations des usagers	« Pourtant, ces courriers méritent une réelle attention, et les spécialistes du « marketing municipal » ou du management comme les élus ou les secrétaires généraux les plus éclairés, connaissent la valeur de ce flux. Sur le plan quantitatif d’abord, car il constitue un bon indicateur de satisfaction des usagers – au même titre que des enquêtes annuelles auprès de la population ... mais gratuitement » [18/12/1995].
Mesure qualité perçue	« Nous devons donc en mesurer l’indice de satisfaction du client. [...] A nous de construire un indicateur qui prenne en compte ces facteurs, très subjectif, aussi la perception des temps d’attente entre deux autobus, selon que l’usager patiente dans une zone commerciale ou dans une zone résidentielle moins animée » [14/12/1998].
Enquête de satisfaction des citoyens	« Interroger les usagers, mais aussi ceux qui n’utilisent pas les services. Aller dans un musée, par exemple, n’est pas une nécessité mais un acte volontaire. Vous devez enquêter auprès des personnes qui fréquentent votre établissement, mais aussi de celles qui n’y viennent pas » [17/05/1999].
Enquête miroir	« Cette année, 1000 usagers mâconnais ont été interrogés fin janvier, début février, dans le cadre d’une enquête, sur la qualité des services qui leurs sont offerts par la ville. L’enquête avait pour objectif de mesurer leur satisfaction [...] et parallèlement, d’évaluer la satisfaction de ces mêmes services par les agents qui les composent » [19/06/2000].
Démarche d’engagement	« Coté usagers, sont ainsi récompensés la réponse au courrier garantie sous 15 jours ouvrés, l’accueil téléphonique et l’accueil physique « courtois et orienté vers le bon interlocuteur » » [08/10/2003].
Questionnaire sur les attentes de l’accueil	« « Une enquête nous a permis de réunir 600 questionnaires sur les besoins et les attentes des usagers portant sur ce sujet », poursuit-elle. Les demandes concernaient notamment la simplification de l’accès aux services, la réduction des temps de réponse aux courriers ainsi que plus d’attention et de confidentialité dans les échanges » [18/06/2007].

Tableau 54. Les thèmes associés durant la période 1991-2007 [extrait]

L’évaluation des SPL par la satisfaction des usagers est appréhendée durant la période 1991-2007 au travers de multiples thèmes associés (ex. : enquêtes, traitement des réclamations, certification qualité) et de différents domaines concernés (ex. : culture, transport, accueil). Les thèmes de management de la qualité apparaissent associés à l’évaluation avec les démarches de mesure des performances et d’engagement de service. L’usager est ainsi positionné durant cette période, en couverture de magazines et en titre d’articles²²⁵. Au milieu des années 1990, les responsables locaux élargissent alors le registre de l’évaluation à la mise en place d’outils qualité (ex. : sondages auprès des usagers, fiches de

²²⁵ A titre d’exemple, le terme « Usager » est mentionné dans *La Gazette des Communes, des Départements et des Régions* du 26/08/2002 dont le titre est intitulé « Sites Internet : Cap sur les services aux usagers » ou celui du 17/05/1999 intitulé « Débat : Modernisation des administrations. Des pistes pour améliorer la relation à l’usager ». Il convient également de noter que l’article du 08/09/2003 intitulé « Evaluer la qualité du service rendu à l’usager » fait explicitement référence à l’évaluation des SPL par les usagers.

dysfonctionnements, chartes d'engagement, cercles de progrès, récompenses qualité). Ces articles soulignent également l'importance de la mobilisation des services dans leurs mises en œuvre. Les thèmes de l'apprentissage et de la discipline sont également présents au travers de la présentation d'outils de sensibilisation des services à la qualité des prestations délivrées. Enfin, d'autres termes apparaissent pour désigner les « *usagers-citoyens* » des services publics comme celui de « *client* » marquant une recherche d'amélioration de la gestion des services orientés vers la demande.

Par conséquent, cette recherche exploratoire montre un savoir évolutif et multiple associé à l'évaluation avec des pratiques intégrant les démarches de démocratie locale et les outils de management de la qualité.

2. L'étude des entretiens semi-directifs

L'étude des entretiens exploratoires semi-directifs permet de cerner la mise en œuvre de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers au travers des pratiques de contrôle et de leurs apports dans la gouvernance des services publics.

2 1. Les pratiques d'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers

Cette recherche analyse les modes d'évaluation de la satisfaction des usagers autour des phases du contrôle, à savoir le choix des pratiques, les modalités de construction et les apports de l'évaluation. Cette étude identifie une disparité de pratiques managériales servant à évaluer les SPL²²⁶.

Les enquêtes de satisfaction constituent par exemple, un outil utilisé par les SPL interrogés²²⁷. Les usagers sont alors invités à mentionner leurs opinions sur le service dans des questionnaires de satisfaction pouvant être matérialisés sous forme papier, internet ou téléphonique [tableau].

²²⁶ Cette recherche répertorie 55 outils permettant aux responsables de SPL d'évaluer la satisfaction des usagers [état synthétique des SPL présentés en *Annexe 3*]. Ont été mis de côté dans cette analyse, les enquêtes mystères faisant intervenir de « *faux-usagers* » dans l'évaluation de la qualité du service. Cet outil réside dans la reproduction de situations vécues par l'utilisateur avec un professionnel extérieur jouant le rôle d'un usager suivant un scénario prédéterminé dans le cadre d'une situation précise.

²²⁷ Cette étude révèle une diversité des commanditaires des pratiques d'évaluation ayant choisis de mettre en œuvre les outils d'évaluation identifiés pouvant être un responsable du service, un élu, le prestataire de service, le directeur général des services ou une instance collective (ex. : un comité de direction regroupant les responsables des directions de la collectivité).

Outils	Extraits des entretiens
Questionnaire téléphonique	« En 2003, il y a eu une enquête téléphonique menée par un cabinet extérieur auprès des personnels des lycées » [SPL3].
Enquête ponctuelle	« Le CCAS évalue partiellement la satisfaction des usagers avec, tous les ans ou tous les deux ans, des questionnaires papiers de satisfaction à l'attention du public et des agents » [SPL7].
Questionnaire permanent à l'accueil	« Il y a des questionnaires [de satisfaction] en permanence à disposition à l'accueil de l'Hôtel de ville, à la police municipale, dans les mairies annexes et les maisons de quartier. Ces questionnaires sont basés sur le volontariat des usagers » [SPL10].
Baromètre de satisfaction	« Nous avons un baromètre de satisfaction permanent sur les lieux d'accueil de la mairie administré par un institut de sondage » [SPL16].

Tableau 55. Les enquêtes de satisfaction des usagers étudiées [extrait]

Cette étude met en évidence des pratiques diversifiées d'enquêtes de satisfaction parmi les SPL étudiés. Certaines structures mettent en effet, en place des dispositifs complets et permanents de mesure de la satisfaction permettant une analyse statistique des réponses et la production d'indicateurs de satisfaction des usagers²²⁸. D'autres SPL ont en revanche, des pratiques d'enquêtes ponctuelles plus ciblées sur certains aspects du service. Dans ce cas, le facteur contextuel apparaît important dans les décisions de lancement de l'outil dans la mesure où les collectivités mettent en place des questionnaires à des moments où le besoin se fait ressentir. C'est notamment le cas dans le secteur culturel à l'occasion d'expositions temporaires ou dans les structures administratives communales lors de problèmes de service²²⁹. Il peut s'agir également d'enquêtes à destination d'usagers intermédiaires²³⁰.

Les groupes de concertation fournissent également des données sur la perception du service par les usagers²³¹. La satisfaction est analysée aux travers de réunions auxquelles sont conviées des représentants d'usagers ou des usagers-citoyens [tableau].

²²⁸ A titre d'exemple, le SPL n°10 met en place des questionnaires permanents d'évaluation tout au long de l'année sur les points d'accueil permettant une analyse statistique régulière (ex. : concernant la gestion du musée, tous les 10 visiteurs en basse saison, tous les 50 visiteurs en moyenne saison et tous les 100 visiteurs en haute saison).

²²⁹ A noter par exemple que la Direction des Musées de France (structure relevant du Ministère de la culture et de la communication) met à disposition depuis 2002, une méthodologie d'évaluation appelée « *Observatoire permanent des publics* ». C'est à partir de ce modèle de questionnaire que le SPL n°10 a adopté son système d'évaluation.

²³⁰ Comme le Conseil Régional (SPL n°3) n'est pas en relation direct avec les lycéens et la communauté éducative, l'enquête est réalisée auprès des équipes de Direction des lycées.

²³¹ Il convient de souligner la diversité des termes désignant les groupes de concertation comme par exemple, les comités de quartier, les commissions consultatives des SPL, les groupes témoins, les panels d'usagers, les *focus groups*, les réunions de quartier, les conseils de la vie sociale, les groupes de réflexion et de dialogue, les comités d'experts ou les forums Agenda 21.

Outils	Extraits des entretiens
Conseil de la vie sociale	« Le foyer des jeunes travailleurs et le foyer des personnes âgées doivent mettre en place des Conseils de la vie sociale ²³² avec des représentants de personnes qui vivent dans ces foyers ou des représentants des personnes âgées et des représentants du personnel. Avant chaque prise de décision, l'institution doit avoir l'avis du conseil de vie sociale » [SPL9].
Conseil de quartier	« C'est un dispositif [Conseil de quartier ²³³] important où l'on fait en sorte que les services municipaux, aidés d'un certain nombre de bénévoles, organisent des forums pour que les usagers prennent la parole. Lors de ces instances, des remarques sur le service peuvent être formulées. Elles remontent directement aux élus. S'il y a un problème, les élus savent nous les faire remonter pour y remédier. A l'inverse, lorsque le service fonctionne correctement et donne satisfaction, ils nous oublient » [SPL9].
Commission consultative des SPL	« Pour nous, l'expression des représentants d'usagers se fait lors des réunions de la Commission consultative des SPL qui se déroule chaque année et qui examine le rapport d'activité de notre délégataire » [SPL13].
Panel clients	« Nous avons un groupe clients que l'on interroge sur des opérations particulières avec des questions ouvertes sur des panels réalisés par un organisme spécialisé. Cela nous donne quelque chose de spécifique. Par exemple, on peut savoir si l'information dynamique mis à disposition convient » [SPL13].
Comité d'usagers	« Les comités d'usagers sont des réunions où sont présentés les projets, les résultats, les bilans financiers, au moins une fois par trimestre, quelques fois plus en fonction des sujets. Les remarques formulées figurent dans les comptes rendus des réunions qui nous sont transmis avant d'être remis aux élus » [SPL15].

Tableau 56. Les groupes de concertation avec les usagers étudiés [extrait]

Ces groupes de concertation permettent aux représentants des usagers de s'exprimer sur le service proposé et de faire remonter des insatisfactions pouvant être ouvertes à tous ou ciblés auprès de certains représentants, la composition du groupe ne requérant pas nécessairement de critères de sélection de ses membres²³⁴. Les rencontres régulières avec ces représentants d'usagers permettent une appréhension de leurs besoins en favorisant l'écoute. Ces réunions

²³² Institué par la Loi du 2 janvier 2002 relative à la « *Rénovation de l'action sociale et médico-sociale* » et concrétisé par le Décret n° 2004-287 du 25 mars 2004, le Conseil de la vie sociale est un « *lieu d'échange et d'expression sur toutes les questions intéressant le fonctionnement de l'établissement dans lequel est accueilli l'usager. Il est également un lieu d'écoute ayant notamment pour vocation de favoriser la participation des usagers* » (article L.311-6 du Code de l'Action Sociale et des Familles).

²³³ Il s'agit de conseils consultatifs comprenant un élu en tant que Président du Conseil et des représentants de quartiers non élus désignés par la collectivité (ex. : représentant des associations, riverains, membre de l'opposition). Ces conseils consultatifs sont généralement déclinés en ateliers thématiques se réunissant à intervalles réguliers (ex. : atelier voirie, atelier jeunes). Ces instances ne font l'objet d'aucune disposition réglementaire spécifique. Leurs créations, leurs fonctions et leurs règles de fonctionnement sont à la libre appréciation des décideurs locaux.

²³⁴ Ces groupes de concertation peuvent concerner les réunions publiques de quartier où sont invités les habitants lors de concertation pour des projets d'aménagement. La mise en place de ce type de groupes est l'occasion pour les usagers-citoyens d'attirer l'attention sur des situations ou encore d'exprimer leur avis sur un projet, ces structures n'ayant qu'un pouvoir de consultation.

constituent une occasion pour les responsables de rencontrer et d'échanger avec les usagers-citoyens. Des différences apparaissent cependant au niveau de la régularité des réunions (ex. : périodicité fixe mentionnée dans les statuts de fonctionnement ou ponctuelle en faisant suite à des problèmes identifiés), de leur degré de formalisation (ex. : existence ou non d'un compte-rendu détaillé des réunions) et des moyens mis à disposition (ex. : mise en place d'outils collaboratifs de travail et d'espaces partagés d'informations type intranet).

Le suivi des réclamations provenant des usagers se révèle être une source complémentaire et privilégiée d'informations²³⁵. Une réclamation est une manifestation d'insatisfaction adressée par les usagers aux services publics [tableau].

Outils	Extraits des entretiens
Cahier de doléances	« Un cahier de doléances est mis à disposition des usagers au rez-de-chaussée. Ce cahier est relu par la personne chargée de la section adulte, cette dernière répond à ces doléances et lorsqu'elles sont vraiment insistantes, je réponds moi-même » [SPL1].
Système non formalisé	« [L'évaluation] se fait principalement par les réclamations reçues. Nous l'évaluons donc d'après les remarques reçues par courrier, téléphone ou mail » [SPL3].
Livre d'or	« Le retour des visiteurs est pris en compte à travers le livre d'or ²³⁶ . Je le regarde fréquemment. Les visiteurs laissent leurs remarques, leurs idées même farfelues, leurs propositions » [SPL5].
Courrier au Maire	« Il y a un gros morceau au Cabinet du Maire où il y a beaucoup de lettres qui arrivent et il y a un personnel dédié là-dessus » [SPL10].
Démarche de suivis des demandes	« Nous avons une urne pour recueillir les observations dans les points d'accueil du public. Les demandes formulées par lettre, par téléphone ou par mail sont enregistrées [informatiquement] puis réparties selon le sujet traité aux différents services concernés. Ils doivent ensuite fournir une réponse dans un délai de deux mois » [SPL14].
Système de médiation avec les usagers	« En cas de litige avec l'administration, les usagers peuvent saisir la Médiatrice à la condition expresse d'avoir échoué dans leurs démarches préalables auprès des services concernés. [...] Je voulais un dispositif avec une indépendance du personnel administratif sous statut territorial sans l'emprise de choix politiques, afin d'éviter la logique, on plaie aujourd'hui et on plaie plus demain » [SPL16].

Tableau 57. Les suivis des réclamations des usagers étudiés [extrait]

²³⁵ Cet outil est mis en place dans une majorité des collectivités étudiées. Ce suivi peut prendre de multiples formes, à savoir boîtes à suggestions et commentaires, cahiers ou registres de doléances, livres d'or, boîtes à idées, lettres de réclamations envoyées au Cabinet du Maire ou du Président, courriers et courriels adressés par les usagers aux élus, aux services ou via une association d'usagers ou un Médiateur.

²³⁶ Utilisés dans le domaine culturel, il s'agit de livres ouverts laissés à la disposition des usagers afin que ceux-ci laissent leurs commentaires, leurs remarques et leurs critiques (ex. : livre d'or à la sortie du musée). Un livre d'or spécifique peut être mis en place pour des expositions particulières. Le responsable du SPL n°5 précise également que des courriers peuvent être envoyés de la part des usagers pour souligner leurs satisfactions vis-à-vis des prestations publiques délivrées.

Ce système constitue une source d'informations complémentaires sur la satisfaction par le suivi du nombre de réclamations, le croisement par type de prestations ou l'analyse des motifs de recours. Les moyens mis à disposition pour le recueil et le traitement des réclamations apparaissent cependant différenciés selon les SPL en termes de périodicité, de formalisation et de moyens de traitement. Certaines structures disposent en effet, de procédures particulières pour le recueil des réclamations via un site Internet où des formulaires sont téléchargeables avec consolidation statistique par catégories de réclamations²³⁷. D'autres organisations se contentent en revanche, du suivi des courriers des usagers au coup par coup et au jour le jour sans possibilité de production statistique autre qu'une comptabilisation manuelle. Selon les structures, les moyens mis à disposition pour le traitement des réclamations sont également variables et irréguliers. Certains systèmes ont un personnel dédié et un logiciel de traitement des demandes des usagers permettant de retranscrire leurs suggestions sur l'organisation du service et leurs attentes en enregistrant la date de la demande, la date d'envoi aux services, le motif et le service concerné²³⁸. D'autres collectivités laissent en revanche, les services organiser la gestion des réclamations sans uniformisation de son traitement.

Par conséquent, l'évaluation se base sur des outils résultant de dispositifs formels et adaptés de remontées d'informations sur la satisfaction des usagers.

L'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers résulte également de sources informelles²³⁹ provenant par exemple, des retours des agents formulés auprès des responsables publics. Les personnels aux contacts directs des usagers constituent ainsi des capteurs de leurs insatisfactions [tableau].

²³⁷ A titre d'exemple, c'est le cas du SPL n°12 disposant de bornes installées dans le hall de l'Hôtel de ville avec des formulaires permettant aux usagers de donner leurs points de vue. Les administrés peuvent aussi formuler des observations par courrier ou sur le site Internet. Un cahier de doléances électroniques est ainsi intégré au site Internet de la ville permettant au service administratif d'établir une note recensant les réclamations par Direction et par catégories.

²³⁸ Ce système permet de centraliser le suivi des réclamations en ayant pour mission de répondre aux demandes des usagers avec un engagement de réponse dans un délai préétabli. L'ensemble des réclamations enregistrées permet de produire des indicateurs de volume de réclamations et de leurs natures sur une période donnée.

²³⁹ Ces modes de contrôle sont informels dans la mesure où le traitement et l'analyse des informations ne font pas l'objet d'une procédure particulière et d'un traitement administratif.

Retours	Extraits des entretiens
Contact direct des personnels	« On a aussi les services, ils sont là pour nous aider. [Les balayeurs] ont un contact direct, il y a des remontées d'informations, toutes les demandes sont enregistrées même celle des agents territoriaux, on ne travaille pas seul » [SPL1].
Réunion régulière avec les agents	« On a une réunion tous les trimestres avec l'ensemble des agents qui sont aux contacts des services ou de la population, on fait le tour des améliorations, des choses nouvelles, si on a rencontré des difficultés et tout ce que l'on devrait mettre en place pour se coordonner et mieux faire circuler l'information. Il est fait référence à de l'insatisfaction d'utilisateurs. Ce sont le plus souvent des gens qui se sont plaints de dysfonctionnements qui souhaitent des améliorations » [SPL2].
Retour terrain des agents	« Il y a un retour du terrain par l'intermédiaire des chargés de maintenance, ceux-ci étant au quotidien dans les lycées et des personnes qui travaillent avec les élus » [SPL3].
Contacts au coup par coup	« Les remarques de satisfaction ou d'insatisfaction sont relayées via les remarques faites aux agents du musée et aux conférencières qui nous les font parvenir au coup par coup » [SPL5].
Fiche de signalement	« Des fiches contacts ²⁴⁰ pour des signalements et des demandes d'informations supplémentaires sont mis à disposition des chauffeurs » [SPL13].

Tableau 58. Les retours des agents étudiés [extrait]

Les retours des agents aux contacts des usagers constituent un mode de contrôle pour les responsables publics²⁴¹. L'interrogation des agents permet en effet, de comprendre les ressentis des usagers et de préciser leurs sources de satisfaction et/ou d'insatisfaction. Ces retours informels renseignent la direction sur les dysfonctionnements permettant ainsi les ajustements du service. Le personnel est alors un relai des remontées d'informations sur les attentes et les besoins des usagers-citoyens. Ces remontées peuvent être formalisées par des réunions régulières avec le personnel (ex. : opinion transmise en réunion de service), par des fiches d'informations organisant ces remontées (ex. : fiche de signalement à disposition des agents) ou être moins formelles et systématiques sans compte-rendu avec une absence d'organisation des remontées d'informations²⁴².

Les contacts directs des responsables avec les usagers-citoyens constituent également des remontées informelles d'informations sur le service rendu par la collectivité [tableau].

²⁴⁰ Il s'agit de fiches remplies par les agents suite à des réclamations des usagers effectuées sur le lieu de l'accueil. Dès lors qu'une réclamation est faite, l'agent territorial renseigne une fiche qui est ensuite transmise au responsable, celui-ci réalise alors un compte-rendu pouvant être transféré ou non à l'agent.

²⁴¹ C'est le cas par exemple des chauffeurs de bus, surveillants de salle mais également des agents d'accueil dans les musées en contact avec les usagers dans le cadre de la réalisation de la prestation du service.

²⁴² A titre d'exemple concernant le SPL n°3, les directions des lycées téléphonent et écrivent au service en charge de l'enseignement pour faire part de leurs insatisfactions. Les élus siègent également dans les Conseils d'administration des lycées, ce qui leur permet d'appréhender les éventuelles insatisfactions des équipes pédagogiques par rapport à la politique du Conseil Régional (ex. : gestion batimentaire et des personnels d'entretiens des lycées).

Retours	Extraits des entretiens
Discussion directe	« Nous prenons en compte les remarques faites par nos visiteurs en discutant avec eux à l'accueil. Pour l'instant, c'est du ressenti direct avec des gens qu'on reçoit à l'accueil. En gros, c'est de l'expression libre. Les gens disent par exemple « oh c'est beau chez vous », « oh on a été bien reçu » ou alors « oh ben non, c'est nul », « oh on m'a mal répondu ». Tout cela, c'est de l'immédiat » [SPL2].
Remontée des usagers	« C'est la plupart du temps par des moyens informels, comme le bouche à oreilles que les attentes des usagers sont plutôt connues. Concernant le public des scolaires, il y a des remontées positives de la part des professeurs qui sont satisfaits de ce qu'il leur est proposé » [SPL4].
Visite sur place des responsables	« Tous les ans avant Noël, les membres du CCAS et les Conseillers Municipaux visitent les personnes âgées de 70 ans et plus afin de leur présenter leurs vœux et leur offrir un colis de Noël. Ce moment permet aux personnes âgées de discuter et de confier aux élus leurs préoccupations » [SPL11].
Retour des usagers	« Les insatisfactions des usagers sont exprimées soit dans le cadre des permanences des élus, soit lors de la réalisation de la prestation lorsque les usagers se rendent à la mairie. Ainsi, les attentes des usagers sont mieux identifiées et plus claires. S'ils [les usagers] ont des remarques, ils viennent nous le dire directement » [SPL12].

Tableau 59. Les retours des usagers étudiés [extrait]

Appréhendé comme un outil de remontées d'informations rapides par les responsables concernés (élus et/ou directeurs), ces retours constituent une source complémentaire pour adapter et améliorer le service aux usagers. Ces remontées directes peuvent se manifester de manière différente selon les SPL en termes de régularité et de formalisation²⁴³. Ces retours peuvent également être obtenus de manière non intentionnelle en résultant des confrontations avec les usagers ou provenir d'une démarche intentionnelle d'évaluation par l'organisation par exemple, de visites régulières sur place dans les services ou d'une présence dans les mairies de quartier²⁴⁴.

A partir de l'ensemble de ces pratiques d'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers, il en résulte des remontées d'informations provenant d'acteurs multiples [figure].

²⁴³ Certaines collectivités réalisent des entretiens directs avec les usagers avec rédaction d'un compte-rendu de l'entretien alors que d'autres réalisent des entretiens sans formalisation particulière.

²⁴⁴ Il s'agit de doléances des habitants des quartiers recueillies lors des permanences des élus assurées dans les Mairies de quartier. Cette présence peut alors donner lieu à des échanges sur des insatisfactions ou satisfactions par rapport à des prestations de la collectivité.

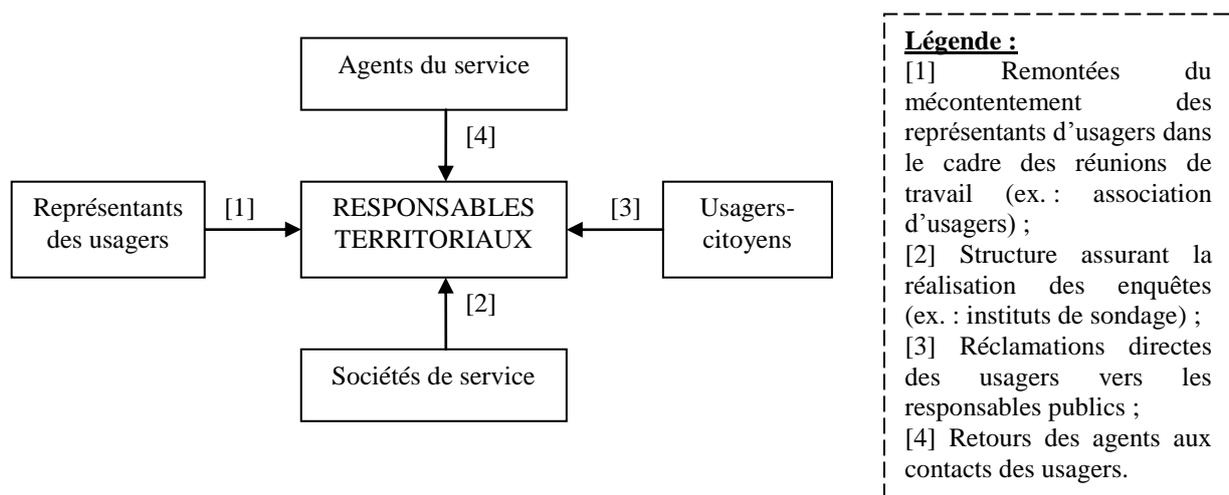


Figure 22. La dimension partenariale des remontées portant sur la satisfaction des usagers

Au-delà de la présentation successive de ces outils, cette phase exploratoire montre que les collectivités étudiées combinent ces pratiques d'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers [tableau].

Combinaisons	Extraits des entretiens
Efficacité des combinaisons	« Nous n'envisageons pas de mettre en place d'enquête. Le système actuel [combinant retours directs et par les agents et traitement des réclamations] nous permet d'avoir de nombreuses remontées. S'il y a de réelles insatisfactions, nous les avons rapidement » [SPL1].
Modalité des combinaisons	« L'agent d'accueil nous remonte des éléments mais il n'y a pas de démarche de recueil de ces informations. Je suis également confronté sur le terrain aux insatisfactions des usagers et je les traite au jour le jour » [SPL6].
Répétitivité des données	« Plus les insatisfactions vont être identifiées par les différents canaux de communication, permanence d'élus, cahier de doléance, discussion avec les usagers, plus elles auront d'impact sur les décisions du Conseil. En effet, une insatisfaction exprimée de manière répétitive sera davantage prise au sérieux » [SPL14].

Tableau 60. Les combinaisons des pratiques d'évaluation [extrait]

Loin d'être exclusifs les uns des autres, ces mécanismes d'évaluation apparaissent combinés²⁴⁵. Les responsables territoriaux soulignent la complémentarité de ces outils comme source d'efficacité du système de contrôle en permettant une vue globale des opinions des usagers-citoyens. Les groupes de concertation peuvent par exemple, préciser des aspects préoccupants des usagers mis en lumière par le biais d'enquêtes de satisfaction. Ces combinaisons posent néanmoins le problème du traitement de l'ensemble de ces informations

²⁴⁵ Certains SPL peuvent combinés enquêtes, groupes de concertation et visites sur place alors que d'autres se basent sur des dispositifs ponctuels couplés avec les outils légaux de concertation. L'Annexe 3 mentionne à ce sujet, la liste des pratiques d'évaluation identifiées pour les collectivités étudiées.

imposant aux responsables de faire des choix sur les données perçues comme utiles et intéressantes.

De même, la mise en œuvre des pratiques d'évaluation s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre d'outils de gestion de la qualité marquant une complémentarité de ces pratiques avec les systèmes d'évaluation des services [tableau].

Axes d'analyse	Les caractéristiques des pratiques qualités
Analyse des besoins	L'analyse des besoins consiste à étudier non pas la satisfaction mais les besoins des usagers-citoyens. Certaines enquêtes portant sur la satisfaction intègrent par exemple, des questions relevant des besoins.
Démarche d'engagement	Ces démarches se manifestent par la mise en place de charte qualité d'engagement sur des niveaux de services (ex. : délai de réponses à un courrier). Le traitement des réclamations permet par exemple, de vérifier la bonne application de la charte.
Certification qualité	Il existe plusieurs normes qualité pouvant faire l'objet de certification (ex. : normes <i>Qualiville</i>). Certaines normes imposent des formes particulières d'évaluation ²⁴⁶ .
Tableau de bord qualité	Les tableaux de bord permettent d'assurer le suivi des indicateurs qualité, les données statistiques issues des pratiques d'évaluation de la satisfaction des usagers pouvant ainsi être intégrées dans ces tableaux.
Manuel qualité	Le manuel qualité est un document qui décrit la politique et l'organisation du système qualité. Les outils d'évaluation constituent un moyen de vérification de l'application du manuel.
Cartographie des processus	Il s'agit d'une formalisation de l'organisation sous forme de processus décrit comme un ensemble d'activités. A cette cartographie est associée des indicateurs assurant son suivi.

Tableau 61. Les pratiques qualité complétant l'évaluation de la satisfaction [liste non exhaustive]

L'analyse identifie différentes combinaisons de dispositifs d'un SPL à l'autre. Le SPL n°14 met par exemple, en œuvre une démarche d'engagement de service sur les critères du service à rendre vis-à-vis des usagers-citoyens combinés avec des enquêtes et un groupe de concertation se réunissant régulièrement. De même, d'autres structures mettent en place une certification par un tiers générant la mise en place d'un outillage développé de suivi de la qualité (ex. : manuel qualité, charte d'engagement, tableaux de bord). Ces outils qualité sont appréhendés comme complémentaires aux pratiques d'évaluation (ex. : cas de normes qualité intégrant notamment l'exigence d'évaluation).

Par ailleurs, cette présentation des modalités d'évaluation révèle l'existence d'un contrôle ne donnant pas lieu à la production d'indicateur. Ces pratiques interactives de contrôle peuvent être classées autour de deux axes distincts, à savoir l'axe formel-informel et l'axe direct-indirect [tableau].

²⁴⁶ C'est le cas par exemple, de la certification *Qualiville* nécessitant la mise en place d'enquêtes de satisfaction régulières.

Pratiques	Directes	Indirectes
Formelles	Recueil des réclamations ; Entretien des usagers avec compte-rendu ; Groupe de concertation ; Boîte de suggestions.	Comité d'experts avec des représentants d'usagers ; Retour des opinions des usagers par les agents d'accueil avec compte-rendu.
Informelles	Entretien avec des usagers sans compte-rendu.	Retour des opinions des usagers par les agents d'accueil sans compte-rendu.

Tableau 62. La typologie des pratiques de contrôle sans mesure [liste non exhaustive]

Les pratiques formelles correspondent à des contrôles dont la structure est visible et les opérations explicitement organisées à la différence des pratiques informelles marquées par une invisibilité du contrôle. Cette distinction provient du mode utilisé sur lequel s'exprime la satisfaction des usagers. Les pratiques directes correspondent à des opinions de satisfaction formulées par l'utilisateur directement aux responsables publics à la différence des systèmes indirects formulés par un intermédiaire (ex. : agents, représentants des usagers). Cette distinction provient de la source du contrôle.

L'étude des pratiques de contrôle sans instrument de mesure met en évidence les logiques d'interaction et d'adaptation du contrôle. L'adaptation se caractérise par des pratiques d'évaluation modulables dans le temps et dans l'espace (ex. : régularité des remontées, support de formulation de l'opinion des usagers). L'interaction apparaît au travers d'un degré de proximité variable avec les acteurs impliqués par le contrôle et une intentionnalité différenciée selon les contextes, certains mécanismes pouvant être mis en œuvre par les responsables publics délibérément ou au gré de leurs rencontres. Les mécanismes de contrôle sans mesure révèlent alors une évaluation facilitant la prise en compte de la complexité des situations de gestion [tableau].

Logiques	Extraits des entretiens
Ancienneté des agents	« S'il y avait des mécontentements, nous le saurions rapidement. Tout se sait. Les gens nous connaissent. Ils nous ont repérés. Je suis là depuis quinze ans et la secrétaire est née ici. S'ils ont des remarques, ils viennent nous le dire directement » [SPL2].
Difficulté des normes	« Le principe d'humanité ne se traduit pas en chiffres ou en référentiels. A trop réduire les actes d'une structure à des normes, on risque d'oublier le lien social, la chaleur d'un sourire, le respect de la personne, le dialogue avec sa famille. Autant d'éléments que l'on peut essayer d'apprécier, mais qui ne se mesurent pas » [SPL2].
Importance du lien humain	« La mission principale d'un CCAS n'est pas de gérer des services ou des établissements à travers toutes sortes de normes, c'est plutôt d'établir des liens avec les usagers. [...] Je ne suis pas contre ces démarches dans les CCAS mais il ne faut surtout pas perdre de vue l'humain et être à l'écoute des usagers » [SPL9].
Importance des relations humaines	« L'objectif serait de faire en sorte que des personnes âgées ou isolées puissent avoir encore accès à la lecture. C'est un exemple d'action qui met l'accent sur les relations avec l'utilisateur, ce qui est important, ce sont les relations qui vont se nouer entre les personnes qui vont travailler ensemble » [SPL9].

Tableau 63. La prise en compte de la complexité des mécanismes de contrôle sans mesure [extrait]

La logique d'interaction est appréciée par les responsables publics au travers de l'importance de la proximité entre agents et usagers²⁴⁷. La mise en œuvre d'un indicateur est perçue comme étant susceptible de réduire les aspects personnels et humains du contrôle. Les responsables interrogés partagent ainsi l'idée de la priorité à donner au lien social. Le contrôle sans instrument de mesure facilite la prise en compte de la complexité des situations par rapport à un système donnant lieu à la production d'un indicateur dans la mesure où la mise en œuvre d'un instrument de mesure implique en amont de son élaboration, la définition des usagers à interroger, l'identification de critères de satisfaction et de services à questionner et la détermination du moment, du lieu et de la périodicité du contrôle. Cette mise en œuvre nécessite donc un processus de simplification de la réalité du contrôle en fonction des intérêts et objectifs des responsables amenés à utiliser l'indicateur. L'instrument de mesure implique alors la recherche d'un consensus entre ces différents membres. *A contrario*, l'absence d'instrument de mesure permet de laisser libre les aspects sur lesquels vont porter le contrôle en évitant les contraintes de la réduction de la complexité et d'une évaluation déterminée *a priori*. L'adaptabilité de l'outil servant aux remontées permet d'assurer la réactivité du contrôle et de prendre en compte la diversité des situations au gré des problèmes rencontrés.

²⁴⁷ Ces interlocuteurs apparaissent critiques vis-à-vis des systèmes de contrôles utilisant des indicateurs, la mesure étant vue comme susceptible de réduire la proximité entre les usagers et les agents territoriaux.

2.2. Les apports de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers

Au-delà de l'analyse des pratiques d'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers utilisées, cette recherche révèle une disparité des apports de ces outils de contrôle identifiés.

Les responsables publics interrogés soulignent les difficultés de mise en œuvre de ces pratiques d'évaluation [tableau].

Difficultés	Extraits des entretiens
Absence de connaissance des usagers	« On sait qu'on répond à leur demande mais peut-être est-ce aussi qu'ils n'ont pas connaissance des autres choses qu'on pourrait leur offrir. On peut être content de ce qu'il y a mais si on avait connaissance des autres choses qui pourraient être faites, on le serait peut-être moins » [SPL4].
Absence de levier d'action	« Beaucoup de personnes disent en particulier au premier accueil, que c'est trop cher. Donc nous faisons remonter, mais ce ne sont pas les bibliothécaires qui décident » [SPL8].
Comprendre les opinions des usagers	« Au mois d'août, je me rends chez les personnes bénéficiaires d'un repas à domicile en liaison froide pour connaître leur sentiment de satisfaction ou d'insatisfaction sur ce repas, même si nous savons que des repas en liaison froide pour des personnes âgées ce n'est pas le mieux. Certains nous disent que c'est très bon, à l'inverse d'autres trouveront à redire sur tout » [SPL11].
Coût des démarches	« Il est toujours intéressant de connaître les besoins. Il faut cependant du temps, du personnel et beaucoup de motivation. En plus, des questionnaires pour les expositions temporaires et permanentes, c'est peu apprécié par les usagers » [SPL12].
Limite du champ de compétence	« C'est dans nos relations quotidiennes avec l'utilisateur que nous l'intégrons à nos pratiques pour le questionner en permanence sur le bien-fondé de nos actions et leurs limites parfois quand la demande dépasse notre champ de compétence. Certaines sont récurrentes mais ne dépendent pas de nous et certaines fantaisistes » [SPL14].

Tableau 64. Les difficultés identifiées de l'évaluation [extrait]

Les acteurs interrogés mettent en avant la nécessité de prendre en compte les difficultés de l'évaluation dans sa mise en œuvre. Les responsables soulignent par exemple, le problème de traitement des opinions des usagers pouvant être disparates voire contradictoires impliquant aux responsables de faire des choix. Les usagers peuvent également avoir une méconnaissance des champs de compétences (ex. : incriminer une Commune au lieu du Département pour la gestion des dossiers d'aide sociale) ou hésiter à porter une appréciation sévère sur le service. De même, de nombreuses collectivités expliquent la nécessité de prendre

en compte le coût des démarches mises en œuvre et les contraintes auxquelles elles doivent faire face (ex. : configuration des marchés publics²⁴⁸).

Les responsables publics sont alors amenés à relativiser et interpréter les résultats de satisfaction des usagers [tableau].

Interprétations	Extraits des entretiens
Suprématie du choix politique	« Lorsque l'on a fait une réunion de concertation sur la voirie suite à des problèmes de sécurité, beaucoup d'insatisfaits nous demandaient des choses qu'on ne souhaitait pas faire, parce que ce n'est pas de l'intérêt général. On a fait une dizaine de réunions, tout le monde a pu s'exprimer. C'est l' élu qui décide en dernier ressort en validant ou non la décision. [...] On a dit qu'il y avait des choses que l'on ne fera pas. Les réunions sont venues conforter notre opinion » [SPL1].
Limite aux intérêts particuliers	« Ces outils posent le problème des liens entre l'intérêt individuel au détriment de l'intérêt général. A un moment donné, il y a une limite si on refait une route, le voisin va demander la même chose et sera insatisfait. Nous, on est garant de l'intérêt général en tant que fonctionnaires » [SPL2].
Confrontation avec les données qualité réalisée	« Le taux de fréquentation est aussi un indicateur. Je peux vous donner l'exemple pour la petite enfance. Nous voyons le taux de fréquentation du jardin d'enfants diminuer de plus en plus. Des remarques commencent à nous parvenir. L'équipe est là depuis longtemps. Il va falloir du changement. Certains parents qui allaient au jardin d'enfants étant petits, retrouvent les mêmes activités pour leurs propres enfants » [SPL12].
Irréalisme des propositions	« Des remarques sont faites sur les thèmes d'exposition mais elles sont souvent irréalistes ou pas intéressantes. Mais il faut toujours rester poli et ouvert à toutes suggestions » [SPL15].
Relativisation de la satisfaction	« 85% [de satisfait] c'est qui ? Je vais rarement à la mairie. Celui qui demande, à partir du moment où il aura eu un interlocuteur en face qui lui aura fait sa déclaration de naissance ou de décès, il va être satisfait. Celui à qui on aura pris sa demande de logement sera satisfait. Quinze ans après, il sera insatisfait car on ne lui aura fait aucune proposition de logement » [SPL16].

Tableau 65. Les démarches d'interprétation des évaluations [extrait]

S'ils apportent un certain type d'informations sur la qualité du service, les données sur la satisfaction des usagers ne peuvent prétendre englober toutes les dimensions de l'évaluation des services publics²⁴⁹. La phase d'interprétation implique une analyse de la faisabilité des propositions pouvant se fonder par exemple, sur la répétitivité des remarques et une

²⁴⁸ A titre d'exemple, le responsable du SPL n°16 explique que la configuration en marché européen implique un temps de déploiement de l'enquête sur six mois faisant ainsi « perdre » du temps dans l'élaboration de l'outil et la mise en corrélation du temps politique et administratif.

²⁴⁹ Le responsable du SPL n°16 met en évidence le fait que les usagers sont satisfaits par rapport à une demande qu'ils ont formulé et que si ces usagers sont satisfaits, le service public doit néanmoins se remettre en question (ex. : imprimés répertoriant des données qui génèrent des pertes de temps face à des zones à remplir inutiles).

confrontation des données²⁵⁰. Ce processus de relativisation peut également passer par la comparaison à des données complémentaires comme par exemple, des taux de fréquentation²⁵¹. Cela nécessite également la prise en compte du coût de l'amélioration proposée mais également le respect de l'intérêt général. L'utilisation des données implique ainsi une relativisation des résultats de satisfaction correspondant à une phase de distanciation, d'esprit critique et de recul par rapport aux résultats. Cette interprétation vise alors à faire le lien entre les résultats de la satisfaction, le contexte des services et les limites de l'outil (ex. : usager formulant son opinion en confondant ses besoins et ses désirs).

La question des apports de ces outils d'évaluation s'intéresse également à leurs diffusions. De la diversité des utilisateurs des projets et des profils des responsables territoriaux, il en ressort une multiplicité des périmètres de diffusion des outils pouvant être regroupées en trois catégories [tableau].

Périmètres	Les mécanismes de diffusion
Diffusion en interne	Ces structures limitent l'accès aux informations aux seuls acteurs internes de la collectivité (services techniques et fonctionnels concernés par l'évaluation). Les résultats de satisfaction ne sont pas systématiquement transmis aux élus et aux organes délibératifs.
Diffusion aux partenaires	Ces structures privilégient une diffusion en interne et aux partenaires de la collectivité chargés de la réalisation des services.
Diffusion à l'opinion publique	Une structure diffuse les résultats de satisfaction par l'intermédiaire des groupes de concertation et sur le site Internet auprès des usagers et non usagers.

Tableau 66. La diffusion des résultats de satisfaction des usagers

La question de la diffusion de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers révèle des formes multiples de pratiques (ex. : notes de service, rapports d'évaluation, tableaux de bord). Il convient de souligner la variabilité des décideurs ayant choisis la diffusion des données (ex. : Directeur général des services, responsables de service, réunions de direction, élus). La diffusion des résultats de satisfaction apparaît également lors du déploiement des pratiques de recueil des données mis à disposition des usagers-citoyens (ex. : diffusion du

²⁵⁰ Si l'usager peut faire entendre sa voix pour exprimer son opinion, cette voix représentant un intérêt particulier ne peut porter qu'à la condition de faire écho à d'autres voix formulées régulièrement. Lorsque les mêmes réclamations sont exprimées par plusieurs usagers, les collectivités ont alors un indicateur jugé fiable de problèmes potentiels. Il convient cependant, de souligner la variabilité du seuil d'interrogation. Certains responsables précisent ainsi que, c'est à partir de trente remarques qu'il commence à se poser des questions alors que d'autres énoncent qu'une seule remarque suffit à lancer une démarche d'analyse. Certains responsables précisent également qu'ils ne définissent pas de seuil *a priori* et que cela dépend du contexte de service.

²⁵¹ A titre d'exemple, pour les crèches municipales du SPL n°7, l'analyse du coût de la prestation se fait au travers du « *taux de fréquentation moyen* » (c'est-à-dire le rapport entre l'occupation réelle et la capacité d'accueil horaire) permettant de mesurer l'adaptation de l'offre à la demande. De même, pour les musées et châteaux, la satisfaction des usagers est appréhendée selon les responsables de ces structures, au travers de la fréquentation. Pour ces collectivités, les variations du niveau et de la nature des réclamations sont également des signes de problèmes ou de leur résolution et donnent une idée du taux de satisfaction ou d'insatisfaction des usagers.

livre d'or dans les locaux ou d'un cahier synthétique des résultats d'enquêtes avec des graphiques et un commentaire de chaque résultat).

La question des apports est étudiée autour des utilisations des évaluations des SPL par la satisfaction des usagers. La fonction d'apprentissage de ces outils donne la possibilité d'accumuler des connaissances sur les prestations offertes et de prendre de décisions au niveau des responsables publics [tableau].

Apports	Extraits des entretiens
Mettre en place un dispositif	« Nous sommes allés voir une personne qui avait une sclérose en plaques et qui nous a fait part de son attrait passé pour la lecture, chose qu'elle ne pouvait plus faire, et c'est elle qui nous a poussé à réaliser cette action [lecture à domicile] » [SPL2].
Modifier la configuration de l'accueil	« Nous avons à ce jour surtout travaillé sur l'amélioration de l'accueil du public par une modification des lieux [d'accueil des usagers]. [...] La restructuration du point accueil est passée par un enrichissement des compétences des agents. Dans le but de pouvoir fournir des informations précises sur les démarches administratives et d'état civil, une formation a été mise en place auprès des agents d'accueil » [SPL6].
Recruter du personnel spécialisé	« Suite à ce constat, deux enquêtes ont été mises en place et ont fait ressortir des insatisfactions sur la qualité de la nourriture. Nous avons transmises ces remarques au prestataire mais ce n'est pas toujours bien accepté. Des mesures correctives ont été prises et notamment le recrutement d'une diététicienne » [SPL9].
Comprendre le service rendu aux habitants	« Après de nombreuses études, la ville a observé que de nombreux habitants n'utilisaient pas les services alors qu'ils étaient bénéficiaires. C'est en partant de ce constat que la ville a lancé des enquêtes de satisfaction non plus en faveur des usagers mais de ses habitants afin de cibler les non-usagers » [SPL10].
Faire évoluer les collections à disposition	« Le suivi du livre d'or permet de recueillir, en permanence, les objets de collections qui ont le plus de succès et les éventuels manques dans les notices des expositions. [...] De nombreuses remarques sur le positionnement trop bas des flacons dans les vitrines lors de la dernière exposition ont fait évoluer la présentation des collections. Toutes les informations sont remontées » [SPL14].

Tableau 67. Les apports d'apprentissage des modes d'évaluation [extrait]

L'évaluation est appréhendée comme un outil favorisant l'apprentissage des collectivités territoriales en permettant d'identifier les domaines de satisfaction, d'insatisfaction, les points d'amélioration et les axes de travail. Cette fonction d'apprentissage apparaît à des degrés différenciés où le recueil des observations peut constituer un moyen d'améliorer les conditions de délivrance de la prestation alors que certaines collectivités ne retirent que peu de renseignements et de décisions des outils en place. Il existe également une diversité des modalités de suivis des apprentissages où certaines collectivités assurent le suivi des actions

correctives par la mise en place d'un planning formalisé de suivi des actions²⁵² alors que d'autres ne réalisent pas ce suivi formalisé des décisions.

La phase exploratoire identifie également une fonction de discipline des outils pour les acteurs impliqués par l'évaluation dans le sens où l'utilisation de ces pratiques oriente les comportements d'acteurs [tableau].

Apports	Extraits des entretiens
Impliquer les usagers	« Il s'agit par les comités de quartier, de rendre actif les habitants et les impliquer à la gestion au quotidien [de la collectivité]. Sur [le quartier], cela marche bien où les habitants nous font état de problèmes de voirie à améliorer, de remontées que l'on n'a pas le temps de voir ou que les techniciens ne voient pas » [SPL1].
Surveiller les agents	« Les retours en direct des usagers que j'entends de mon bureau de temps en temps ont une importance. Les agents le savent » [SPL6].
Orienter les agents du service	« Il y a un manque de personnel car derrière il y a l'urgence c'est-à-dire le fonctionnement. Nous avons une équipe sympa, accueillante mais il faut toujours rester vigilant. Lorsque les saisonniers arrivent, la charte d'accueil du Conseil Général et le livret d'accueil leurs sont remis et je repasse encore une fois en insistant sur la qualité de l'accueil. Il faut soigner toujours plus la politesse. Dans les services publics de loisir, de culture, il est important de développer son public » [SPL14].
Justifier un budget	« Les visiteurs nous écrivent des lettres. On pense souvent qu'ils écrivent uniquement pour faire part de leurs mécontentements mais il y a aussi des lettres de satisfaction. C'est important parce qu'il est rare que les gens prennent le temps d'écrire pour dire qu'ils sont contents. Dans ce cas, les courriers sont remontés au Conseil Général et mis en avant notamment pour justifier une augmentation du budget. Le château est déficitaire. Les élus doivent adhérer aux projets. Le budget a augmenté et pour demander cette augmentation, il faut des arguments comme la fréquentation, les retours des visiteurs, les dossiers de presse » [SPL14].
Faire comprendre les positions	« Il faut pas être démagogique sur la notion de dialogue. A trop dialoguer, l'utilisateur ou le citoyen qui a quelque chose à dire sur tout et sur n'importe quoi. C'est du bon sens, le respect des positions de chacun, en essayant de se mettre à la place des autres. [...] Ce n'est pas parce que l'utilisateur nous demande qu'il a raison. Nous sommes des hommes et femmes, nous travaillons pour eux, mais ils ne doivent pas nous demander n'importe quoi. Il y a une interaction, c'est une coproduction » [SPL16].

Tableau 68. Les apports de discipline des modes d'évaluation [extrait]

Ces apports en termes de discipline s'orientent vers l'influence des comportements d'acteurs (agents, usagers-citoyens, responsables publics). La constitution de statistiques sur

²⁵² A titre d'exemple, le suivi des améliorations est effectué dans le cadre du SPL n°6, par un plan d'actions mentionnant les objectifs fixés en terme d'efficacité du service avec l'organisation de réunions régulières assurant la vérification de la réalisation du plan (ex. : élaboration d'un plan d'actions d'amélioration de la qualité).

les réclamations des usagers-citoyens et la prise en compte des remontées directes des usagers permettent par exemple, la surveillance du travail des agents. Les face à face peuvent également être un moyen de motiver ces agents. La démarche consiste alors à faire savoir que le contrôle existe, que ce soit auprès des agents ou des usagers²⁵³. Les apports de discipline sont cependant variables d'une collectivité à l'autre. Certaines structures mettent en effet, en place par exemple, des groupes de concertation permettant d'orienter le comportement des usagers-citoyens en favorisant une culture partagée de la décision (ex. : favoriser l'intérêt pour les projets de la ville). La recherche d'un consensus par le déploiement de réunions de concertation constitue alors un moyen de discipline. *A contrario*, d'autres structures ne font apparaître aucun apport en termes de recherche de discipline des usagers-citoyens.

Par conséquent, l'analyse exploratoire des entretiens semi-directifs étudiant les pratiques d'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers et leurs apports permet de montrer que l'évaluation porte sur des stratégies d'acteurs aux multiples fonctions se basant sur des outils diversifiés de contrôle résultant des multiples points de contacts des acteurs-partenaires.

²⁵³ A titre d'exemple, l'effet du regard du responsable du SPL n°6 constitue un moyen de montrer que ce manager accorde de l'importance à la qualité de l'accueil auprès des agents.

Section 2. La méthode par études de cas

Les caractéristiques spécifiques des fonctions apprentissage et discipline des indicateurs de satisfaction des usagers sont analysées au travers des vertus habilitantes et contraignantes identifiées par l'approche foucauldienne du gouvernement.

1. L'analyse des caractéristiques de la fonction de discipline des indicateurs

Les pilotes de projet mettent en place des indicateurs dont les caractéristiques ont une force de discipline sur les acteurs-partenaires. Cette fonction est étudiée au travers des caractéristiques de visibilité des performances, de comparabilité des données et d'invisibilité de la surveillance.

1 1. Les caractéristiques de la visibilité des performances

Les indicateurs sont appréhendés à partir des caractéristiques de visibilité des performances des acteurs-partenaires [code : PRA-VISIB] et de ses apports en terme de discipline [code : FIN-DISC].

1 1 1. Les modalités de la visibilité des performances

La transformation des données qualitatives (opinion des usagers sur le service) en données quantitatives (taux ou indice de satisfaction) facilite la visibilité des performances par des activités de diffusion des résultats de satisfaction. Les collectivités analysées utilisent des mécanismes multiples de diffusion des indicateurs [tableau].

Ind	Caractéristiques des modalités de diffusion des indicateurs
1a	Diffusion du rapport d'évaluation au Conseil Général (Direction Générale Adjointe en charge de la Solidarité) et auprès du Conseil d'administration du CCAS lors du débat budgétaire. Affichage du tableau de bord de synthèse dans les bureaux d'accueil du CCAS. Rapport d'évaluation diffusé en interne en réunion avec compte-rendu auprès des agents et des élus (Maire et Adjoint action sociale).
1b	Diffusion à l'élu en charge des personnels et de la direction adjointe en charge de l'administration générale. Présentation dans le rapport annuel d'activité des services. Diffusion des indicateurs dans le journal interne de la mairie. Difficulté de diffusion liée au contexte électoral.
2	Rapport d'évaluation à disposition sur Internet. Diffusion en réunion de direction et notes de services internes. Possibilité d'envoi d'un compte-rendu d'enquête.
3	Diffusion en interne au service action sociale en charge de la gestion administrative du portage des repas, des marchés publics et du Cabinet du Maire. Risque perçu de sur-communication avec système de liberté de diffusion dans les services.
4a	Diffusion du rapport d'activité du prestataire au Conseil Général avec utilisation dans le journal interne de la collectivité. Tableau de bord diffusé dans la collectivité dans les bureaux et sur intranet. Existence de discours politique d'élus. Diffusion des résultats dans les entreprises de transport (journal qualité diffusé deux fois par an avec les fiches de paie). Site Internet mis à jour régulièrement avec les indicateurs.
4b	Diffusion au sein du service et prestataire TAD.
5	Rapport d'évaluation diffusé au service sans directive de diffusion, sur intranet, dans le rapport annuel d'activité et le journal interne de la collectivité. Lettre d'informations électronique sur le système de management de la qualité en interne à l'association.
6	Rapport d'enquête diffusée en interne (au service en charge des transports sur l'intranet sous forme de tableaux de bord) et en externe (rapport des données à disposition des usagers sur Internet, les citoyens pouvant également obtenir les rapports sur demande). Présentation à la Commission transport et à la Commission Permanente dans le cadre de la décision du bonus-malus (information sur les objectifs et sur les résultats). Mise à disposition de tableaux de bord qualité transport aux élus. Diffusion au prestataire (SNCF).
7	Rapport d'enquête diffusé dans le journal interne et notes de services auprès des élus. Article dans <i>La Gazette des Communes, des Départements et des Régions</i> et journal local à propos des résultats de l'enquête et de la démarche qualité. Notes au Conseil Municipal. Tableau de bord diffusé lors de la réunion de direction de la démarche qualité. Présentation en revue de direction devant tous les directeurs et en réunion de service devant les agents concernés. Diffusion des données à la Préfecture.
8	Diffusion en interne à la collectivité (notes de service et rapports d'activité diffusés à la direction générale et services concernés par l'évaluation). Présence de tableaux de bord affichés dans les services et journal interne de la mairie. Lettre d'informations électronique sur la qualité. Publication des résultats dans les points d'accueil <i>Marianne</i> par une fiche de synthèse mise à disposition des usagers sous forme de classeur ou panneaux d'affichage. Diffusion des données à la Préfecture. Difficulté perçue liée aux contraintes du support de communication envisagée.

Tableau 69. Les modalités de diffusion des indicateurs [synthèse]

Cette analyse des mécanismes de diffusion révèle une variabilité des modalités de diffusion dans l'espace. Les collectivités étudiées utilisent en effet, des supports de communication multiples (ex. : compte-rendu de réunions, journaux de collectivités, notes de service, rapports d'activité, tableaux de bord). Elles adaptent également le contenu du message diffusé par le support à chaque cas (ex. : indicateurs avec ou sans commentaires, analyse des questionnaires par la mise en avant d'extraits d'entretiens, intégration de graphiques créant une visualisation de l'évolution des résultats, commentaires marquant un jugement sur cette évolution). Certaines collectivités mettent par exemple, en avant la part des satisfaits (taux de satisfaction) alors que d'autres présentent la part des insatisfaits dans les tableaux de bord diffusés (taux d'insatisfaction). Ces mécanismes assurent ainsi une visibilité variable des indicateurs comme par exemple, les responsables de service, les agents, les élus ou les usagers-citoyens²⁵⁴.

Les modalités de diffusion des indicateurs de satisfaction des usagers s'inscrivent également dans une logique d'adaptabilité dans le temps. L'utilisation de supports de communication pose par exemple, la question de la permanence de la visibilité des indicateurs. Dans certains cas, la visibilité apparaît en permanence sur l'ensemble de l'année (cas de collectivités mettant à disposition les rapports d'évaluation sur internet ou intranet) alors que d'autres font le choix d'une diffusion ponctuelle sur une période déterminée pouvant aller d'une semaine à plusieurs mois ou lors d'un évènement particulier²⁵⁵.

Par conséquent, cette recherche identifie une visibilité des performances adaptée à chaque cas dans le temps (période de diffusion) et dans l'espace (support de diffusion). Certaines collectivités assurent par exemple, une diffusion limitée des indicateurs dans le cadre d'une communication interne au sein des services concernés. C'est le cas de la structure n°3 utilisant peu de mécanismes de diffusion des indicateurs. Cette structure limite l'accès aux informations aux seuls acteurs internes du service en charge de la gestion du portage des repas, des marchés publics et du cabinet du Maire par une présentation en réunion de service et un compte-rendu de la réunion mentionnant ces résultats diffusé aux agents absents. Les

²⁵⁴ Ces mécanismes de diffusion se révèlent être combinés rendant difficile l'association d'un public à un support. Le recours aux journaux des collectivités permet par exemple, une visibilité vis-à-vis des usagers-citoyens mais également auprès des responsables et agents publics dans le cadre de la mise à disposition du journal dans les locaux de l'administration. A ce titre, il convient de souligner la difficulté de mesure des cibles potentielles de la diffusion. Le journal de la structure n°4 est par exemple, diffusé à plus de 200 000 exemplaires mais sans retour sur le nombre d'usagers et d'agents ayant pris réellement connaissance du journal et des résultats de l'enquête.

²⁵⁵ A titre d'exemple, la diffusion peut s'effectuer à un moment ponctuel au niveau des élus par une note de service lors de la réalisation d'un audit qualité.

résultats de l'évaluation apparaissent être diffusés à titre d'information pour les agents territoriaux avec une diffusion limitée dans le temps :

« La diffusion des résultats de l'enquête est interne. Les résultats sont communiqués aux collègues de travail en mentionnant les axes d'amélioration. Une synthèse a été rédigée, présentant les points faibles et points forts relevés dans le fonctionnement du service [de portage des repas] avec quelques exemples de points forts et points faibles. Nous avons diffusé la note de service, il y a quelques semaines, celle-ci est archivée dans un classeur spécifique » [Responsable service, S3].

D'autres collectivités ont en revanche, une diffusion externe au service tout en limitant l'accès des informations aux acteurs internes à la collectivité. Il s'agit de structures ayant communiqué les résultats de satisfaction des usagers auprès des agents du service concerné (notes de service), des autres directions (rapport d'activité du service communiqué par courriel ou à disposition sur intranet) et des élus (note de travail). La structure n°8 intègre par exemple, les indicateurs de satisfaction des usagers dans le rapport d'activité des services en vue d'une communication auprès des services techniques et fonctionnels :

« Les résultats de l'enquête de satisfaction sont diffusés en interne à l'ensemble de l'équipe. Nous avons réalisé une communication dans le journal interne de la collectivité avec parution régulière avec en plus une lettre spéciale à parution irrégulière qui sert à communiquer sur la démarche entreprise. Nous avons effectué une note aux élus. On a également des réunions d'encadrement où on a parlé de ces résultats » [Responsable service, S8].

Enfin, certaines collectivités diffusent les indicateurs de satisfaction des usagers en externe hors de la collectivité. Ces structures cherchent alors à donner une visibilité large aux résultats de satisfaction en combinant une diffusion auprès des services (note de service), auprès du partenaire (rapport d'évaluation à l'entité délégatrice du service public, de la collectivité chargée de la réalisation de la prestation ou du financement du service) et auprès des usagers-citoyens (journaux des collectivités diffusés dans les boîtes aux lettres). La structure n°6 communique par exemple, les résultats de satisfaction en dehors de la collectivité par l'intermédiaire des groupes de concertation et sur le site Internet du Conseil Régional auprès de l'opinion publique, les citoyens pouvant également obtenir les rapports d'évaluation sur demande :

« Le rapport d'évaluation est transmis en interne au directeur des services, à l' élu en charge du secteur « *Transport et aménagement du territoire* » et en externe auprès du service qualité de la SNCF. [...] Les résultats de satisfaction ont été diffusés dans les [Comité Local d'Animation et de Développement²⁵⁶] » [Responsable service, S6].

²⁵⁶ Le Comité local d'animation et de développement (CLAD) est une structure partenariale organisée par lignes mis en place pour les lignes de Trains Express Régionaux où les usagers-citoyens sont invités lors de réunions

Cette analyse des mécanismes de visibilité note d'ailleurs, que certaines structures utilisent les indicateurs dans une démarche de communication du service public. C'est le cas par exemple, de la structure n°4 assurant la diffusion des résultats de l'enquête à l'occasion d'un article diffusé en septembre 2007 dans le journal de la collectivité et dont le titre de l'article est « *Transports : le Conseil Général poursuit ses efforts* ». Cet article fait le bilan du dispositif de prix unique des tarifs transport pratiqués sur l'ensemble du Département :

« Depuis septembre 2006, le Conseil Général évalue ce dispositif [transport à prix fixe] (analyse chiffrée, enquête auprès des usagers ...). Le bilan est positif : les usagers sont satisfaits du nouveau réseau à 85% tant du point de vue de la ponctualité que de la sécurité ou de la propreté des bus. La satisfaction concernant l'information dans les bus et notamment les fiches horaires est évaluée à plus de 70% » [Journal de la collectivité, S4].

L'indicateur de satisfaction des usagers peut également être utilisé dans les discours politiques des élus à destination des usagers-citoyens et de la population, les usagers-citoyens constituants pour les élus, un enjeu politique au travers de la figure de l'usager-citoyen également électeur local. La diffusion vise alors à montrer le bilan d'un mandat politique et les capacités de gestion de l'élu. C'est le cas par exemple, du Président du Conseil Général amené à promouvoir l'action de sa collectivité à l'occasion d'un entretien diffusé dans le journal local dont le titre de l'article est « *Le Conseil Général au service des usagers* » :

« Le Conseil Général doit offrir un service de qualité aux habitants. Le Conseil Général a fait toute une politique de tarification qui a été très positive. Entre 2005 et 2006, on est passé d'une tarification liée à la distance à une tarification unique. Nous obtenons de bon taux de satisfaction en lien avec le nouveau service transport. 85% des usagers sont satisfaits du transport à la demande » [Journal local, S4].

Par conséquent, cette présentation montre l'usage variable d'outils de diffusion des résultats de satisfaction des usagers selon les structures. Les collectivités mettent cependant en avant les difficultés de la mise en place de ces mécanismes de diffusion des performances [tableau].

régulières, à donner leurs opinions sur les problèmes du service de transport (ex. : horaires, correspondances, dessertes).

Difficultés	Extraits des entretiens
Contexte électoral	« Nous devons en principe, communiquer les résultats de l'enquête. J'ai réalisé un document de communication externe mais cette brochure ne sera pas diffusé car nous sommes dans une période préélectorale et le diffuser plus tard n'aurait plus aucun sens » [Responsable service, S1].
Risque de sur-communication	« J'ai tendance à privilégier ce que j'appellerai une communication de proximité. L'idée de vite, il faut une conférence du Maire, on évite, il ne faut pas donner le sentiment qu'il y a une forme d'instrumentalisation des résultats d'enquêtes de satisfaction auprès de l'opinion publique. Il fallait éviter que l'opinion y voit une forme d'amalgame et d'utilisation, les résultats étaient excellents et on a fait notre miel par rapport à ce qui devait être amélioré, mais il faut pas être outrancier, cela casserait le message que l'on souhaite transmettre » [Responsable service, S3].
Contrainte du support	« Nous n'avons pas communiqué dans le journal municipal où nous ne mettons pas de tableaux de chiffres mais plutôt des interviews » [Responsable qualité, S8].

Tableau 70. Les difficultés des modalités de diffusion des indicateurs [extrait]

La visibilité des performances est soumise à des difficultés perçues comme des contraintes limitant les possibilités de diffusion des résultats de satisfaction des usagers. La période préélectorale est par exemple, jugée comme un moment peu propice à la diffusion des résultats auprès de l'opinion publique²⁵⁷. Cet évènement particulier (élection) risque de donner une image politisée à la démarche réduisant alors le potentiel impact et la crédibilité de l'enquête. Les difficultés sont également liées à la contrainte du support envisagé (aptitude du support de communication à positionner les résultats d'enquête) et au risque de sur-communication (éviter que l'enquête apparaisse comme un outil de communication de l'équipe municipale).

Pour faire face à ces difficultés, les responsables publics sont par exemple, amenés à diffuser oralement aux personnels les résultats de satisfaction. Par cette communication directe et informelle, les agents sont alors susceptibles de pouvoir relayer les résultats tout en permettant à la direction de ne pas officialiser la diffusion aux usagers-citoyens. Ces mécanismes permettent de faciliter une communication plus large qu'une diffusion interne où l'agent apparaît également comme un relai des résultats :

« Nous n'avons aucune frustration sur l'absence de communication. Nous avons diffusé les résultats au sein des équipes lors de réunion de travail, je pense que les agents ont relayé les résultats directement lorsque l'utilisateur souhaitait des retours » [Responsable service, S1].

²⁵⁷ A titre d'exemple, le responsable de service de la structure n°1 évoque le fait qu'il ne diffuse aucun résultat d'enquête deux mois avant les élections municipales dans la mesure où les résultats des questionnaires pourraient être perçus comme pouvant influencer le vote des électeurs.

Certains pilotes de projet laissent également une liberté de diffusion aux acteurs-partenaires sans une formalisation *a priori* des cibles des résultats de satisfaction des usagers-citoyens :

« Nous avons laissé une marge de manœuvre aux responsables. En interne, les résultats ont été diffusés dans les services à chaque responsable, à eux de choisir comment le diffuser à l'intérieur de leurs services » [Responsable service, S3].

En laissant une liberté dans l'utilisation des mécanismes de diffusion et en se fondant sur des mécanismes informels d'informations, les responsables publics permettent ainsi de rendre visible les performances des services publics en s'adaptant à chaque cas.

1 1 2. Les apports de la visibilité des performances

En favorisant la visibilité des performances, les indicateurs de satisfaction des usagers constituent des moyens de discipline leurs permettant d'orienter les comportements des acteurs-partenaires.

- **Faire prendre conscience**

La visibilité des performances permet de faire prendre conscience aux agents du manque de qualité des services et de la nécessité de changement de l'organisation. L'indicateur apparaît par exemple, au niveau de la structure n°8 comme un moyen de discipliner les agents d'un service par rapport à un objectif de réorganisation des horaires d'ouverture de l'accueil :

« Sur la base de ces résultats d'enquête, nous avons ainsi décidé d'ouvrir un débat en interne sur la qualité du service accueil et notamment sur la possibilité d'extension des horaires d'ouverture le soir en semaine. Ce débat a donné lieu à des décisions d'aménagement des horaires de l'accueil » [Responsable qualité, S8].

La diffusion régulière dans le service des indicateurs et des tableaux de bord avec notamment les taux de satisfaction sur les horaires d'ouverture des points d'accueil est appréhendée comme un moyen de faire comprendre aux agents la nécessité de réorganiser le fonctionnement de l'accueil et de dépasser leurs réticences (volonté d'une meilleure adaptation des horaires d'ouverture des mairies centrale et de quartiers et de l'accueil du CCAS). Par l'indicateur, il s'agit d'ailleurs de valider une amélioration précédemment identifiée par d'autres sources d'informations lors des contacts réguliers des décideurs publics avec la population (ex. : réunions de quartier). L'indicateur apparaît alors comme un moyen supplémentaire d'argumentation des responsables publics pour justifier et faire accepter la nécessité de modifier les horaires d'ouverture en permettant d'obtenir des données sur les dysfonctionnements du service ressentis par les usagers :

« Ce n'est pas le chef qui décide, c'est l'utilisateur qui fait apparaître une demande qui propose des solutions. Cela nous a permis de faire passer des changements que s'il n'y avait pas cette enquête, n'aurait pas forcément été accepté. Nous avons [sur notre territoire] une population très exigeante de cadres qui a été habituée d'être prise en charge, si on les écoutait, on ouvrirait 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24. A un moment donné, il ne faut pas tomber dans l'assistanat. Maintenant, les données de l'enquête nous ont permis d'envisager une modulation des heures d'ouverture, chose qui nous était demandée depuis longtemps. Nous avons élargi les horaires d'ouverture le soir et aménagé un peu à la marge sur les horaires de fermeture le midi » [Responsable qualité, S8].

La seule diffusion des indicateurs de satisfaction des usagers n'a cependant pas suffi à permettre cette évolution. Cette modification s'est en effet, appuyée également sur la mise à disposition des questionnaires remplis auprès des agents dans le cadre d'une auto-détermination des mesures à prendre par la constitution d'un groupe de travail chargé du traitement des données²⁵⁸. Par la diffusion des remarques formulées par l'enquête, il s'agit de laisser libre la définition des objectifs et des actions d'amélioration à décider, l'indicateur étant diffusé sans commentaire particulier, ni solution préétablie. Par l'auto-détermination, il s'agit alors de faire en sorte que les agents se sentent concernés par la réorganisation et sa mise en œuvre :

« Les agents sont associés à la définition de la démarche. En effet, en général, les agents sont beaucoup plus exigeants quand c'est eux qui ont décidé des choses à mettre en place que quand celles-ci sont dictées par leurs cadres. Ceci permet de bien les responsabiliser. La présentation dans les services a été la première chose. On a livré de manière brute les résultats de l'enquête. Si insatisfaction sur tels sujets, les services avaient à disposition les fiches remplies par les usagers pour les regarder en détail et proposer des solutions en fonction des réponses apportées, ce qu'ils ont suggérés. A partir de ce travail, ils ont élaboré des propositions qui concernent en particulier la signalétique extérieure et intérieure, les conditions d'accueil physique et téléphonique, les horaires » [Responsable qualité, S8].

Par ce système de concertation, les agents ont ainsi pointé des problèmes sur lesquels peuvent s'appuyer les responsables pour souligner la nécessité de changer (présentation d'un « *catalogue* » des mesures à prendre sous forme de note de synthèse élaborée par le Responsable qualité), l'aménagement des horaires faisant partie des préconisations de l'enquête. L'enquête de satisfaction apparaît alors comme un moyen de préparer les décisions :

²⁵⁸ Le pilote de projet met en place un groupe de travail chargé d'analyser les résultats de l'enquête comprenant agents d'accueil, responsable du service accueil et représentant de la Direction des ressources humaines en demandant alors à ce groupe de travail de proposer des pistes « *concrètes* » d'amélioration en se mettant à la place des usagers.

« On vient d'ouvrir des chantiers d'améliorations en partant du résultat de l'enquête. Ils ont proposé des améliorations. Certaines idées sont inopportunes et inadaptées. On a cinq pages de préconisations dans le bilan de l'enquête. Ils se sont lâchés par rapport à quelque chose qui leurs parlaient beaucoup. L'objectif était de savoir si les gens étaient satisfaits ou pas, mais là on n'avait pas trop de doute » [Responsable qualité, S8].

L'auto-détermination permet pour le responsable qualité, d'assurer le renouvellement des pratiques et l'adhésion aux décisions prises. Les horaires ont ainsi été modifiés par un système de concertation avec les agents. Dans ce cas, leurs implications constituent un moyen d'assurer la mise en œuvre de la décision²⁵⁹, les agents territoriaux mettant en avant l'intérêt de la démarche au travers de la réduction des tensions avec les usagers-citoyens :

« Il a fallu travailler la manière dont on organisait nos horaires de travail. C'est un effort à faire, mais le changement est bénéfique. Nous le voyons, les usagers sont plus calmes, moins agressifs. Les gens se plaignaient que nous n'étions jamais ouverts. On a beaucoup moins de remarques. Il y a moins de gens en colère » [Agent d'accueil, S8].

Ce déploiement de la diffusion est réalisé dans le contexte d'une collectivité dont les dirigeants ont conscience de l'impact de l'image renvoyée par l'accueil auprès des usagers-citoyens²⁶⁰. Cet apport s'appuie sur l'image du Maire²⁶¹ et de la collectivité ayant une tradition d'innovation dans le domaine de la qualité. La structure n°8 figure par exemple, parmi les premières collectivités ayant obtenu le *Label Marianne* en 2007 récompensant des systèmes d'engagements vis-à-vis du public²⁶². Ce label constitue un appui à la réorganisation des horaires en incitant à une réflexion sur ce point fonctionnant comme un référentiel

²⁵⁹ A titre d'exemple, la décision d'aménagement des horaires implique de travailler avec le personnel sur les plannings et les niveaux de service à rendre et notamment le nombre minimum de personnel devant être présent sur chaque plage horaire d'ouverture de l'accueil pour pouvoir répondre aux attentes des usagers.

²⁶⁰ Le déploiement de l'enquête s'inscrit dans le contexte d'un projet d'harmonisation des pratiques d'accueil avec les mairies de quartier. L'idée est de faire dans les mairies de proximité un point d'entrée unique sur le territoire qu'elle dessert, leurs organisations étant différentes les unes des autres. Toutes les mairies de proximité n'accueillent pas les mêmes services. Il y a des mairies de proximité qui accueillent les services citoyenneté et d'autres les services à caractère social. Selon le responsable, les horaires ne sont pas non plus les mêmes d'une mairie à l'autre pouvant nuire à leur fréquentation.

²⁶¹ Le Maire de la collectivité est un ancien consultant en ressources humaines et actuellement Président d'une association professionnelle dans le domaine de la qualité publique. Il a, à ce titre, réalisé différentes interventions publiques sur ce sujet.

²⁶² Ce label est mis en place depuis 2005 par la Direction Générale de la Modernisation de l'Etat (DGME, structure relevant du Ministère de la fonction publique) organisant des audits croisés et des échanges avec les collectivités engagées dans une démarche *Marianne*. Sont concernés par ce label les services recevant du public comme l'accueil général, l'état civil, le service social et la petite enfance. La charte *Marianne* fixe un tronc commun d'engagements en étant adossée à un référentiel de service articulé autour de cinq rubriques, à savoir un accès plus facile aux services, un accueil attentif et courtois, une réponse compréhensible aux demandes dans un délai annoncé, une réponse systématique aux réclamations et une écoute pour progresser. L'enquête et l'analyse des réclamations visent alors à évaluer la pertinence des engagements pour les usagers par rapport à leurs besoins et leurs niveaux d'exigence. Le guide édité par la DGME intitulé « *Charte Marianne, guide de la mesure, méthodes et outils* » (2004) préconise par exemple, une mesure trimestrielle sur un échantillon de 50 à 100 personnes, selon la volumétrie des flux. Concernant la structure n°8, le service qualité existe depuis 1998. Cette structure donne également la possibilité d'obtenir les résultats de satisfaction auprès des usagers-citoyens par le biais d'une fiche de synthèse sous forme de classeurs disponibles ou de panneaux d'affichage.

d'objectif « *accepté* » de travail. L'accueil apparaît dans ce cas, comme un enjeu important de légitimité pour la collectivité en constituant une composante visible des actions d'amélioration de la municipalité dans un contexte marqué par une fonction accueil perçue par le Responsable qualité comme délaissée au profit des missions principales de la ville :

« Il s'agit d'une conduite de changement afin de permettre une meilleure prise en compte de la demande du public. Nous avons beaucoup de catégorie C avec recrutement hors concours et de contrat avec du personnel souvent en reclassement²⁶³. Dans ces conditions, faire évoluer une ville n'est pas facile. Ce n'est pas évident d'organiser le changement et la mise en mouvement. Ces outils sont des appuis importants pour appréhender l'importance des changements à mettre en œuvre » [Responsable qualité, S8].

Au-delà des apports en terme d'argumentation *a priori* d'une réorganisation, la diffusion des indicateurs de satisfaction des usagers apparaît également comme un moyen de justifier l'intérêt d'une réorganisation *a posteriori*. C'est le cas de la structure n°1 dont le service accueil a été réorganisé vers un système primo-accueil²⁶⁴. Les résultats de satisfaction sont alors utilisés dans les discours afin de justifier la modification de la prestation de service et de faire prendre conscience de l'intérêt d'avoir restructuré l'accueil :

« Nous avons voulu cette réorganisation comme un service supplémentaire offert aux usagers qui s'est fait dans une logique de redéploiement du personnel. Nous avons réalisé une enquête pour analyser l'intérêt de la modification. Les indicateurs ont montré que les usagers étaient satisfaits du changement de l'accueil avec 90% de satisfaction sur l'accessibilité par exemple » [Responsable service accueil, S1].

La communication des indicateurs constitue alors un moyen de valoriser l'action du service accueil et de son responsable en montrant les apports des systèmes primo accueil en termes de perception des usagers-citoyens. Cette structure est d'ailleurs marquée par une absence de réalisation d'enquête avant la réorganisation, ce qui aurait permis d'assurer une comparaison des données. Cette absence d'indicateur *a priori* révèle une volonté de positionnement du service vis-à-vis des autres directeurs en mettant en avant les capacités de gestion du nouveau responsable de service accueil :

« On a fait une note à l' élu en charge des personnels. Nous avons diffusé les indicateurs auprès de la direction car les résultats étaient bons. Nous sommes en permanence soumis à une remise

²⁶³ D'après l'agent d'accueil, il y aurait près de 80% de personnel en catégorie d'emploi de type C pour près de 40% d'effectif de la ville ayant une ancienneté supérieure à 10 ans.

²⁶⁴ En 2004, la collectivité a décidé en comité de direction de mettre en place un système de régulation des flux de l'accueil de la mairie centrale. Le principe est le suivant : les usagers passent dorénavant par un service primo accueil avec une hôtesse du primo-accueil chargée de prendre en compte la demande. Si le pré-accueil filtrant n'est pas apte à répondre à l'utilisateur, il l'envoie dans un service spécialisé (dit métier). L'intérêt du primo-accueil est de gérer au mieux les flux des usagers et de diminuer l'attente pour les dossiers simples, les hôtesses du primo-accueil devant renseigner l'utilisateur dans un délai de trois minutes avec un accueil rapide et non personnalisé. Les agents de l'accueil métier interviennent sur des dossiers demandant une prestation longue et plus professionnalisée.

en cause. Mettre des données quantitatives, c'est montrer notre valeur ajoutée et positionner notre service vis-à-vis des élus et des autres structures. En passant par la mesure de l'opinion des usagers, cela nous permet de proposer des pistes d'amélioration et de les quantifier vis-à-vis de la Direction. Son avis, c'est un point d'appui pour nous, pour montrer notre travail de valorisation de la fonction accueil » [Responsable service accueil, S1].

Dans ce cas, l'indicateur ne vise pas à apprendre sur l'impact de la mise en œuvre de la démarche mais à valoriser la réorganisation pour justifier son intérêt auprès des décideurs publics (élus et directeurs). Cette valorisation est complétée par des données mis à disposition des décideurs publics sous forme de notes produites par le Responsable du service accueil (ex. : informations portant sur le suivi des temps d'attente, de réponse et des motifs de venus à l'accueil²⁶⁵) :

« Les usagers faisaient souvent état des files d'attente trop longues. Nous maintenant, on fournit un ticket à l'accueil ce qui nous permet de mesurer les délais d'attente. Le ticket est ensuite, intégré dans l'applicatif lors de l'arrivée au guichet de l'agent, ce qui permet de calculer l'écart entre l'arrivée à l'accueil et le moment où sa demande est prise en compte. Le logiciel suit les temps d'attente. La mesure de la satisfaction est l'un des indicateurs de la qualité, en plus de toutes ces données » [Responsable service accueil, S1].

La restructuration du point accueil prend son appui sur une recherche de polyvalence des personnels d'accueil, de rapidité d'intervention et de réactivité envers les usagers (marquée par une volonté du responsable de « *travailler autrement* »²⁶⁶). Les agents d'accueil sont formés à chaque service permettant de remplacer facilement un agent en cas d'absence ou d'apporter un renfort ponctuel rapidement dans un service en cas de présence de nombreux usagers à l'accueil (mesuré par des temps d'attente jugés « *hors normes* »). Afin de pouvoir fournir des informations précises sur les démarches administratives, le plan de formation a été adapté au profit de la catégorie des agents d'accueil²⁶⁷. La mise en place de formations apparaît non seulement comme un moyen de favoriser la mobilité des agents mais également comme un outil permettant d'instaurer une implication et une conscience professionnelle des agents d'accueil soucieuse de qualité des prestations publiques :

²⁶⁵ Ces informations sont complémentaires à la satisfaction et sont obtenues grâce à la mise en place du logiciel de gestion des files d'attente (ex. : nombre de personnes reçues par le primo accueil et par tous les accueils métiers, nombre d'appels téléphoniques reçus, temps d'attente accueil physique).

²⁶⁶ D'après le responsable du service accueil, les agents sont dans leur majorité, capables de prendre tous types de postes où les agents sont passés d'une maîtrise de trente procédures environ à soixante-dix procédures après la réorganisation. La démarche de valorisation du personnel d'accueil a ainsi impliqué un enrichissement des compétences des agents. La mairie étant considérée comme le service public de proximité, le service accueil doit faire face à des demandes diversifiées sur les services de la ville ou sur l'organisation des administrations.

²⁶⁷ Les fonctions des formations des agents d'accueil apparaissent multiples. D'après le responsable du service accueil, ces formations constituent également un moyen de protection des agents vis-à-vis des usagers. L'ensemble des personnels d'accueil ont par exemple été formé à la gestion de l'agressivité des usagers-citoyens et notamment à la gestion des insultes par un organisme externe de consultant spécialisé en gestion des relations humaines.

« Les agents d'accueil ont été formés à chaque service, ce qui permet d'apporter un renfort ponctuel rapidement dans un service en cas d'une présence de nombreux usagers à l'accueil. La réactivité est donc meilleure, ceci afin d'éviter que les usagers n'attendent pour rien. Les agents sont capables de prendre tous les types de postes d'accueil. Sachant qu'on demande de plus en plus de poly-compétence à toutes les personnes ici pour pouvoir apporter une souplesse. Bien sûr, on ne va pas vers une explosion des emplois à la mairie. Toutes les filles du primo-accueil ont reçu tout type de formation. Ça fait partie du plan de formation. Au niveau de la gestion du personnel, chaque agent a ainsi le droit à un certain nombre d'heures pour sa formation personnelle. C'est pris en charge totalement par la ville. Elles s'investissent à fond, donc c'est génial » [Responsable service accueil, S1].

Ces résultats diffusés portant sur la qualité perçue sont cependant confrontés par les responsables publics, aux retours réguliers des usagers-citoyens. Ce point est mentionné par exemple, par l'élu en charge du personnel territorial :

« Il est difficile de comparer avec la structure de l'accueil ancienne car le fonctionnement est très différent. Avant, il n'y avait pas de régulation des flux. Il y a une volonté du Maire mais sans pour cela qu'il imprime. C'était une volonté du Directeur Général des Services et du Maire précédent. Une démarche qui remonte depuis longtemps. J'ai l'impression que les usagers partent avec un meilleur ressenti de l'accueil, cela est corrélé avec les enquêtes qui sont effectués. Il y a une évolution de la qualité du service, une prise de conscience indéniable de la nécessité d'améliorer l'accueil de la part des agents » [Elu, S1].

Cet apport en terme de prise de conscience des décideurs publics se développe dans le contexte d'un responsable du service accueil nouvellement recruté et ayant pris en charge le service après la réorganisation. La mise en place de l'enquête constitue alors un moyen pour ce responsable, d'associer son action présente avec son expérience par la mise en avant de son histoire personnelle marquée par une expérience longue dans une entreprise en tant que chargé d'accueil. L'enquête permet alors de valoriser ses expériences passées auprès de la direction et en apportant une autre façon de gérer le service accueil de la ville :

« Je suis arrivé à la mairie récemment et je suis chargé de l'accueil des usagers. J'ai travaillé pendant trente ans dans un service public qui s'est privatisé. Cela m'a permis de voir le fossé qui existe entre le secteur public et le secteur privé en matière de satisfaction des usagers. J'arrive du monde de l'entreprise. Il ne faut pas que le monde de l'entreprise se dissocie du monde des services publics. Nous souhaitons montrer que le service public est aussi bon que les entreprises dans ce type de démarche. L'enquête est un moyen de changer l'image du service public auprès du grand public. J'ai souhaité ainsi adopter des démarches que je connaissais tout en les adaptant au contexte public » [Responsable service accueil, S1].

Cette recherche de valorisation de l'équipe d'accueil par la diffusion des indicateurs de satisfaction des usagers prend également son appui sur un contexte de management stimulant la logique de rendre compte de l'action au sein des services de la collectivité (ex. : diffusion

des indicateurs dans le rapport annuel d'activités des services). Ce point portant sur l'exigence d'indicateurs est précisé par le Responsable du service Accueil :

« On nous demande maintenant d'apporter des données quantifiées lorsque l'on propose, c'est comme ça que ça marche maintenant. Nous sommes de plus en plus dans une logique de résultats, il est donc légitime que les collectivités procèdent de plus en plus à des enquêtes d'évaluation car qui dit recherche de résultats, dit évaluation des performances » [Responsable service accueil, S1].

En assurant la visibilité des performances, les indicateurs étudiés facilitent la réorganisation d'un service en faisant prendre conscience de la nécessité de faire évoluer les pratiques d'accueil dans un contexte marqué par des difficultés d'évolution de la structure. L'indicateur peut également constituer un moyen de justifier l'intérêt *a posteriori* d'une réorganisation.

- **Inciter au changement**

Au-delà de la recherche de prise de conscience, la visibilité des performances constitue également un moyen de pression sur les partenaires d'une prestation en mettant en avant des dysfonctionnements et en incitant au changement. C'est par exemple, le cas de la structure n°1 concernant l'enquête Revenu Minimum d'Insertion (RMI) diffusant les indicateurs produits par le CCAS²⁶⁸ auprès du Conseil Général en vue d'éviter l'abandon des réunions d'informations collectives du Conseil Général de suivi des bénéficiaires du RMI²⁶⁹. La recherche d'incitation au changement de la décision du Conseil Général passe alors par la

²⁶⁸ Au niveau national, les Centres Communaux d'Action Sociale furent créés en 1986 en tant qu'établissements publics administratifs. Ils animent les actions de prévention et de développement social de proximité. Conformément à l'article L.123-5 du Code de l'Action Sociale et des Familles, chaque CCAS se doit d'animer « une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées ».

²⁶⁹ L'enquête porte sur le suivi des dossiers des bénéficiaires du RMI. Ces dossiers sont habituellement traités par le Conseil Général (structure n°5 dans cette recherche). C'est une convention passée avec le Département qui permet au CCAS en tant que Commune de plus de 3 500 habitants de recevoir et vérifier l'élaboration des dossiers RMI. Le bénéficiaire RMI est alors accompagné dans ces démarches par des travailleurs sociaux du CCAS et des unités de solidarité du Département. Le budget de l'accompagnement du CCAS s'élève à 380 000 € en 2006 pour 850 bénéficiaires. L'objectif est de « rendre le bénéficiaire acteur de son parcours et l'amener dans une dynamique d'insertion » (Source : site Internet du Conseil Général). Les agences sociales instruisent les demandes de RMI des couples sans enfant à charge et des personnes seules domiciliées (les familles pouvant également s'adresser au Conseil Général). Le suivi social des bénéficiaires du RMI peut être assuré par le CCAS dès lors qu'il est désigné référent. Le service oriente les demandeurs vers les différents dispositifs et assure le suivi des bénéficiaires. Trois agences sociales sont implantées dans la ville pour accueillir, orienter, renseigner et informer les usagers sur leurs droits sociaux. L'enquête est réalisée uniquement auprès des bénéficiaires du RMI que le CCAS suit.

diffusion du rapport d'évaluation (composé d'indicateurs et de commentaires²⁷⁰) auprès des services de la direction adjointe en charge de la solidarité :

« On a transmis ces données dans un compte-rendu d'enquête pour demander au Conseil Général de remettre en place les réunions d'informations collectives qui avaient disparues. Par l'enquête, on s'apercevait que sur le territoire, les trois quart des bénéficiaires étaient satisfaits. J'ai participé et fait remonter pas mal d'info auprès du Conseil Général sur les résultats de cette enquête [...] Les responsables du Département sont conscients de la nécessité d'évolution » [Responsable service action sociale, S1].

La diffusion des indicateurs constitue un moyen de pression de la collectivité au changement et à l'amélioration des prestations dans le sens souhaité par les usagers-citoyens, cette communication ayant pour impact la mise en place d'une décision corrective de retour à l'ancien dispositif. La diffusion est alors utilisée comme outil de management pour sensibiliser le responsable en charge du suivi du dispositif de conventionnement du Conseil Général, à l'importance du changement d'organisation :

« Au niveau des réunions d'informations collectives, 50% ont participé et une majorité était satisfait. Nous recevons des données issues des demandes de la ville. Ces données sont intéressantes car elles nous permettent de nous interroger sur les dispositifs mis en place ou à mettre en place » [Chargé de mission relations usagers, S5].

La démarche de communication vise dans ce cas, à passer par les usagers-citoyens pour inciter la structure partenaire à changer. L'indicateur constitue en effet, un appui pour corriger l'organisation de la prestation et éviter à terme des dysfonctionnements en soulignant notamment l'impact de cette décision sur la faible implication des bénéficiaires du RMI au respect du suivi social lorsque ces réunions collectives ne sont pas mises en place. Cette sensibilisation implique cependant de la part du responsable du service action sociale, des précisions complémentaires orales sur les résultats de l'enquête lors de réunions informelles avec les responsables du Conseil Général :

« Ces résultats objectifs et quantifiés permettent de relayer les dysfonctionnements auprès du Département. Cette enquête nous a permis d'identifier des thématiques sur lesquelles travailler lors de réunion de travail. J'ai participé à des réunions où j'ai communiqué sur les résultats de cette enquête. Nous travaillons avec [le Conseil Général] sur certains thèmes, comme par exemple les réunions d'informations collectives qui avait disparu sur décision du Conseil Général. Nous, on s'apercevait que sur le territoire, les gens ayant eu une réunion collective, les gens étaient mieux sensibilisés sur le suivi social » [Chargé de mission analyse des besoins, S1].

²⁷⁰ Ce document comprend notamment une analyse de l'indicateur de satisfaction des usagers portant sur l'information à disposition faisant apparaître l'intérêt des réunions collectives

La communication des résultats est appréhendée comme un moyen d'éviter le risque de déception des usagers-citoyens mobilisés pour une démarche pour laquelle ils n'auraient reçu aucun retour des résultats. La diffusion permet en même temps, d'inciter le Conseil Général à faire évoluer sa décision d'abandon et de remettre en place un système de réunions collectives des bénéficiaires du RMI. L'utilisation de mécanismes de diffusion des données quantifiées révèle ainsi un contexte de travail partenarial²⁷¹ en étant couplé à des réunions de travail régulières entre le CCAS et le Conseil Général :

« Nous travaillons bien avec eux. Ils nous connaissent, nous faisons souvent des réunions de suivis et c'est un partenariat qui fonctionne. Les usagers étaient globalement satisfaits et contents qu'on leur demande leurs avis à la condition que cela soit suivi d'effets. 85% étaient très satisfaits de la démarche d'enquête » [Responsable service action sociale, S1].

Au-delà de l'exemple portant sur les réunions collectives des bénéficiaires du RMI, l'incitation au changement par la diffusion des indicateurs de satisfaction des usagers n'est cependant pas systématiquement prise en compte par le partenaire. Malgré la volonté de changement, la communication des indicateurs peut en effet, ne pas avoir d'impact sur le fonctionnement du prestataire. C'est le cas de la structure n°4 avec un Conseil Général associé à des partenaires privés dans la réalisation de la prestation²⁷². L'enquête portant sur le transport commercial initiée par les transporteurs fait apparaître des insatisfactions notamment sur la signalétique des arrêts. La diffusion des indicateurs par les transporteurs vise alors à faire une pression sur le Conseil Général pour l'inciter à investir dans des poteaux d'arrêts de bus visibles pour les usagers :

« L'amélioration de ce critère dépend de la volonté du Département de matérialiser les points d'arrêt. Volontairement, on en remet une petite couche dans nos rapports d'activité ou dans le journal qualité, lorsqu'on a pour le critère information point d'arrêt, que 52 % de satisfaction alors que la barre minimum que l'on s'était fixé pour les critères de satisfaction, c'est 80%. On joue aussi là-dessus, moi tant que je ne les ai pas, je ne peux pas aller plus loin dans ma démarche [qualité de certification Norme Française]. [...] La démarche a été engagée mais est aujourd'hui bloquée par l'inaction du Conseil Général qui avait à sa charge l'installation des points d'arrêts poteaux ou kiosques. » [Responsable qualité transporteur 1, S4].

²⁷¹ La logique partenariale apparaît notamment au niveau des ressources des CCAS. La structure étudiée est dotée d'un budget autonome dont les ressources proviennent des subventions de la Commune, du Département et de l'Etat, des participations des usagers et d'autres versements.

²⁷² Le Conseil Général gère l'organisation du transport scolaire vers les collèges et le transport commercial de ligne régulière dans le cadre de l'aménagement du territoire du Département. Les activités du service comprennent la formalisation du produit de transport public, la définition des lignes régulières, la sécurité des arrêts, la tarification et la mise en place du transport à la demande. D'après le site Internet du Conseil Général, les données chiffrées de la prestation transport sont les suivantes : 15 millions d'euros alloués aux transports scolaires, huit millions de kilomètres parcourus chaque année par près de 350 cars, 330 000 voyageurs sur lignes régulières et 25 000 élèves par jour sur les lignes scolaires (chiffres concernant l'année 2004).

Cette situation est liée à la configuration de la prestation couplant des entreprises privées (Transporteurs) liées à une collectivité (Département) par une Délégation de Services Publics organisant la prestation²⁷³. La diffusion des indicateurs n'a cependant pas permis le changement de la collectivité malgré les remontées régulières des taux d'insatisfactions des usagers, cette absence d'investissement public empêchant les transporteurs de s'engager dans une certification qualité de leurs lignes. Cette diffusion est donc marquée par l'absence de changement de la collectivité refusant l'installation de poteaux d'arrêts, la collectivité invoquant des problèmes de coût de la mesure compte tenu des enveloppes budgétaires à mettre en œuvre. Le Conseil Général met ainsi en avant le respect de son programme pluriannuel d'investissement faisant mention de ces améliorations à l'horizon de cinq années pour mettre l'ensemble des points d'arrêts en conformité avec ses engagements :

« L'analyse des résultats est effectuée par le prestataire et est examinée par le comité de pilotage. Nous travaillons avec eux pour améliorer et nous avons un plan de charge sur cette question [des poteaux] » [Responsable service, S4].

La faible incitation au changement du partenaire par la diffusion des indicateurs se retrouve également dans les pressions des Communes sur les Préfectures dans la gestion des dossiers de délivrance des titres. C'est le cas des structures n°7 et 8 au niveau de la délivrance des cartes d'identité et des passeports. Cette pression par la diffusion des taux de satisfaction des usagers portant sur le traitement des dossiers vise à la résorption des délais de délivrances des titres par les Préfectures. Outre les rapports d'évaluation faisant état des insatisfactions, ces Communes relaient également les réclamations des usagers en diffusant aux Préfectures des notes synthétiques de quelques pages répertoriant les réclamations des usagers sur la délivrance des titres rappelant les insatisfactions notamment en terme de délai :

« Au niveau des réclamations orales, on a recensé auprès des agents du service, les réclamations auxquelles ils étaient confrontés. Ce sont généralement les mêmes qui reviennent, souvent délais de délivrance. Les usagers sont généralement insatisfaits des délais pour la délivrance des passeports où il faut généralement attendre trois semaines pour l'obtenir. Si on peut, on essaye d'accélérer la procédure si non-respect des délais, comme par exemple si perte de temps suite à pas suffisamment de précisions dans les documents. [...] Ces choses-là sont déjà identifiées mais étant donné que l'on dépend de la Préfecture, il y a beaucoup de chose sur

²⁷³ La Loi d'Orientation des Transports Intérieurs du 30 décembre 1982 est la Loi d'organisation des services publics de transport affirmant un droit au transport devant permettre de se déplacer « *dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix ainsi que de coûts pour la collectivité* ». Cette Loi a également clarifié les relations entre autorités organisatrices et opérateurs (lorsque la collectivité y a recours) en imposant la passation d'un contrat entre les parties. Le service étant externalisé à des transporteurs privés locaux, ceux-ci disposent d'un monopole par zone géographique. Les entreprises transporteurs 1 et 2 interrogées sont deux des trois délégataires du réseau en charge du transport scolaire (circuits scolaires) et des lignes commerciales régulières interurbaines.

lesquelles nous ne pouvons agir. Cela permet de quantifier par rapport à l'Etat. Nous agissons auprès de la Préfecture pour améliorer les délais. Nous faisons remonter les données » [Responsable service, S7].

La diffusion des indicateurs précisant les insatisfactions des usagers sur les procédures et les délais apparaît ainsi inefficace sur le changement de procédures administrées par les Préfectures. Ces organisations mettent en avant leurs contraintes internes pour expliquer la difficulté de résorption des retards dans un contexte marqué par une relation de service développée autour d'un transfert des activités des Préfectures vers les Communes qui renseignent les usagers, assurent la prise de donnée et transfèrent des dossiers, éléments qui étaient réalisés auparavant par les Préfectures²⁷⁵. Ces transferts s'inscrivent ainsi dans le cadre d'un objectif de baisse du coût de fonctionnement des structures d'Etat déconcentrées²⁷⁶. Ces transferts d'activités imposés génèrent d'ailleurs un contexte de tensions entre les directions des collectivités et les administrations centrales :

« La Préfecture nous laisse aujourd'hui toutes les relations avec les usagers, c'est nous qui renseignons. La Préfecture nous redonne des prestations. Il cherche à se défausser pour ne plus avoir les usagers en face. Toute la prise de donnée, c'est nous » [Agent d'accueil, S7].

La communication des indicateurs de satisfaction des usagers apparaît comme un moyen d'influence des partenaires (privé ou public) d'une prestation. Cette pression au changement ne permet cependant pas l'évolution systématique du partenaire. Le contrôle par l'indicateur en tant que levier de conduite du changement constitue ainsi un mécanisme complexe marqué par l'existence d'évaluations aux caractéristiques contraignantes sans effet de discipline.

- **Faire comprendre les contraintes**

La diffusion des indicateurs de satisfaction des usagers constitue un moyen de faire comprendre les contraintes du service aux usagers-citoyens. C'est le cas par exemple, de la structure n°6 au niveau du service de transport, amené à utiliser l'indicateur dans le but de

²⁷⁵ Outre les activités de gestion de dossier état civil, les Communes ont dans le cadre de la réorganisation des services déconcentrés de l'Etat, la charge d'activités complémentaires dans l'élaboration des dossiers comme par exemple, depuis 2009 les demandes de carte grise des véhicules, prestations réalisées auparavant exclusivement par les Préfectures. D'autres prestations sont également transférées comme l'établissement des cartes d'identité, nécessitant l'équipement des Communes en appareil photographique spécifique, financement non totalement compensée par l'Etat selon les responsables des Communes. Cet exemple montre la place de la mairie dans le déploiement d'un service public de proximité.

²⁷⁶ Engagé depuis 2007, la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) consiste en une analyse approfondie des missions et actions de l'Etat, suivie de la mise en œuvre de réformes. Cette remise à plat des politiques publiques vise à « améliorer la qualité des services publics, rationaliser la dépense publique et valoriser le travail des fonctionnaires ». Cette analyse a pour objectif de réaliser des économies en mettant par exemple en place le principe de régionalisation des administrations publiques déconcentrées (dont font partie les Préfectures) et de restructuration de ces activités de services (ex. : transfert des activités de délivrance des cartes d'identité).

sensibiliser les usagers-citoyens et de justifier leurs actions en terme de politique de transport régional²⁷⁷. Les élus sont ainsi amenés à utiliser ces indicateurs dans le cadre de leurs relations avec les usagers-citoyens en disposant par exemple, de tableaux de bord qualité au niveau de la compétence transport :

« Le suivi [des tableaux de bord] permet aux élus de se rendre compte de l'état d'avancement des objectifs fixés et parfois d'être en mesure de pouvoir expliquer et justifier à leurs électeurs les raisons des retards ou des divergences entre ce qui avait été prévu initialement et ce qui a été effectivement réalisé. Le but n'est pas simplement de répondre à une question mais de faire comprendre une logique » [Responsable service, S6].

En diffusant l'indicateur dans le cadre des comités de lignes auprès des usagers-citoyens²⁷⁸ auquel participe le responsable du service « *Transport et Infrastructure* », les usagers-citoyens reçoivent alors une information concernant les résultats des enquêtes en étant présentés directement sous la forme d'une synthèse du service de transport du Conseil Régional ou dans le cadre d'un dialogue entre élus et usagers-citoyens lors d'une interpellation sur des problèmes de qualité de services :

« [Le service] a des implications directes avec les usagers par l'intermédiaire des CLAD [Comité local d'animation et de développement], ce sont des instances de concertation avec les usagers et les élus, généralement ça se fait par ligne. Il y a 31 lignes TER dans notre Région et 12 CLAD. Lors de ces CLAD, les usagers et les élus font remonter leurs difficultés et leurs attentes. Les CLAD se réunissent deux fois par an » [Responsable service, S6].

Par la diffusion des indicateurs et des questionnaires remplis²⁷⁹, il s'agit de sensibiliser les usagers-citoyens en mettant en avant une demande individuelle devant s'inscrire dans la nécessité du service public de prendre en compte des besoins et des attentes plus larges, la collectivité ne pouvant s'adapter à toutes les demandes. Cette sensibilisation passe alors par la formulation d'un message centré sur l'intérêt général du territoire opposé aux intérêts particuliers des usagers. Les responsables mettent également en avant un discours sur la

²⁷⁷ La Loi du 13 février 1997 relative à la « *Création de l'établissement public Réseau Ferré de France en vue du renouveau du transport ferroviaire* » portant création de l'établissement public Réseau Ferré de France, prévoit une expérimentation par six régions sélectionnées pour devenir autorités organisatrices dans le domaine des transports de voyageurs du TER. La Loi du 13 décembre 2000 relative à la « *Solidarité et au renouvellement urbain* » généralise l'expérience à l'ensemble des Régions. Le Conseil Régional organise ainsi les services de transport routier non urbain des personnes et les transports ferroviaires de la Région. Le service est réalisé par la Société Nationale de Chemin de Fer (SNCF). Le pôle commercial a pour compétence la détermination des horaires des trains et des lignes, la tarification, la gare, l'accessibilité, la qualité des services, la billettique, l'information et la communication. Un pôle technique s'occupe également des dessertes et de la gestion des infrastructures.

²⁷⁸ Par la mise en place de comité de ligne, il s'agit pour le Conseil Régional, de mettre en place un dispositif consensuel et moins conflictuel au niveau de la gestion des prestations visant à inciter les citoyens à être raisonnable dans leurs demandes en les mettant dans une configuration de groupes.

²⁷⁹ Outre les résultats de satisfaction, l'institut de sondage fait également remonter tous les trimestres, les questionnaires remplis par les usagers-citoyens, au service Direction « *Infrastructure et Transport* ».

recherche d'équité des usagers-citoyens devant le service public²⁸⁰ en sensibilisant leur interlocuteur sur le fait que leur réclamation constitue un cas particulier :

« Les actions tenues doivent répondre à une logique d'équilibre entre les demandes légitimes des citoyens, des usagers et l'intérêt général. C'est pragmatique. C'est la difficulté de l'élu de pouvoir dire non. Avoir à l'esprit l'intérêt général, on entend plein de chose sur qui représente la majorité et l'intérêt général. C'est à nous de le discuter. Quand on est sur le terrain, on arrive à être en phase » [Responsable service, S6].

Dans le cadre d'une même communication des indicateurs dans les instances de concertation, les décideurs publics (élus et responsables du service) soulignent l'exigence de la collectivité qui pour atteindre les demandes exprimées lors de la réunion, va devoir déployer des moyens importants pour répondre à ces problèmes. Il s'agit alors d'instaurer une relation de dialogue organisée autour de l'élaboration partagée du service à rendre en prenant en compte les exigences des usagers-citoyens identifiés lors des réunions et les impératifs de fonctionnement du service²⁸¹. La responsabilisation passe alors par l'engagement du responsable demandant à l'usager-citoyen de limiter ses attentes à partir d'une vision globale de ses exigences :

« Les gens n'acceptent plus les projets tout ficelés et veulent pouvoir donner leurs avis. Ces réunions nécessitent de préparer des esquisses de solutions car il n'est pas toujours facile de faire exprimer des besoins *a priori*. Ceux-ci s'expriment parfois mieux en présence d'indicateurs ou d'éléments de solutions comme par exemple à partir des enquêtes, où il n'est pas toujours facile d'avoir du recul et une vision globale. Sur la base des enquêtes, on nourrit une forme de dialogue et d'échange entre usagers et fonctionnaires » [Responsable service, S6].

Cette diffusion est rendue possible par une communication des données chiffrées en amont dans les Commissions permanente et « *Transport et aménagement du territoire* » du Conseil Régional. Les élus apparaissent ainsi largement destinataires des résultats de l'enquête. L'évaluation a un intérêt supplémentaire pour les élus dans leurs rapports avec l'usager-citoyen dans la mesure où elle leur permet de justifier l'intérêt des changements et de valoriser leurs actions. La diffusion des indicateurs constitue un moyen pour les politiques, de

²⁸⁰ Les élus mettent en avant le fait qu'ils sont garants des principes qui gouvernent l'action publique, au premier rang desquels figure l'égalité devant le service public. Le principe de satisfaction visant à mieux répondre aux besoins des groupes et aux attentes moins bien satisfaites, est présenté comme entrant en conflit avec le principe de l'équité devant le service public. Le responsable de service mentionne le dilemme suivant : la collectivité doit-elle par exemple, affecter des ressources supplémentaires à une zone déjà privilégiée en fonction du principe d'optimisation de la satisfaction ou s'assurer que la prestation de service est homogène en fonction du principe d'équité ?

²⁸¹ Il s'agit alors de faire accepter l'organisation du service à l'usager en fonction des moyens que l'organisation met à disposition (ex. : trains à disposition) et en expliquant l'origine des problèmes (ex. : retards répétés sur certaines lignes).

présenter leurs rôles dans l'interprétation des données et le sens qu'ils souhaitent donner à leurs actions politiques. Les élus mettent ainsi en avant leurs rôles avec une exclusivité de la décision appartenant aux élus :

« Il y a aujourd'hui une écoute, analyse, rencontre. Est-ce que les gens s'en rendent compte. Nous, on voit surtout les mécontents. Plus on fait de concertation, plus les gens en demande aussi. Rencontrer les habitants, ce sont aussi des risques, ce peut être des gens qui vont mettre la pression, il faut être diplomate. Dire non, devant vingt personnes devant de potentiels électeurs, ce n'est pas facile. La limite est au niveau de l'intérêt général. Il faut savoir être diplomate, ce qui n'est pas facile car les élus doivent favoriser l'intérêt général » [Responsable service, S6].

Cet apport de la diffusion des indicateurs de satisfaction des usagers visant à faire comprendre les contraintes du service aux usagers-citoyens se déploie dans le cadre d'un contexte spécifique au domaine du transport régional [tableau].

Motifs	Extraits des entretiens
Enjeux financiers du service	« Ces six dernières années, nous avons une offre de transport régional qui a augmenté de plus de 30% et plus de 60% de voyageurs au kilomètre, forcément cela crée des attentes et parfois des insatisfactions car les moyens ne suivent pas forcément » [Responsable service qualité SNCF, S6].
Tradition d'évaluation	« L'initiative de l'enquête revient à la Direction de l'évaluation des politiques publiques. [...] Avec les contrats de plan, on nous demande de plus en plus de mesurer et d'apporter la preuve de ce qu'on apporte » [Responsable service, S6].
Pression des élus locaux	« Les élus régionaux sont sous pression des élus locaux comme les Maires des Communes desservies. On leur demande des explications sur le pourquoi de la baisse du niveau de qualité de service rendu, les retards à répétition » [Représentant d'association des usagers, S6].
Faible visibilité de l'action régionale	« Pour la plupart des gens, ils méconnaissent le Conseil Régional et son action. Dans les CLAD, il y a trop peu de gens. L'enquête a alerté sur l'état insatisfaisant du dialogue entre la SNCF, les Régions et les usagers. L'étude fait apparaître que les comités de ligne créés sont inconnus de plus de 80% des voyageurs » [Représentant d'association des usagers, S6].

Tableau 71. Les motifs de développement de l'évaluation dans le domaine du transport régional

Cette mobilisation des décideurs publics dans l'utilisation des indicateurs de satisfaction des usagers se développe dans le contexte d'une démocratisation des services transports marquée par des comités de ligne obligeant les élus du Conseil Régional à répondre aux interrogations et dysfonctionnements ressentis des usagers-citoyens²⁸². La tradition

²⁸² La Chambre Régionale des Comptes (CRC) dont relève la structure n°6, souligne le fait que la Région est régulièrement informée de l'appréciation portée par les utilisateurs des transports régionaux sur la qualité du service en étant complétée par l'analyse des réclamations et des plaintes reçues par la SNCF. Le déploiement d'une enquête est alors identifié par la CRC comme un critère de « *bonne gestion* » et comme une pratique à institutionnaliser.

d'évaluation des actions régionales est également identifiée comme facteur de déploiement de ces modalités de diffusion. L'Etat et l'Union Européenne sont ainsi moteurs du développement des pratiques évaluatives dans les collectivités territoriales exigées notamment par les Contrats de Plan Etat-Région et les fonds structurels. Cet intérêt s'explique également par les enjeux financiers du service transport pour le Conseil Régional²⁸³. La prestation de transport apparaît ainsi pour le citoyen, comme une source de pression fiscale dont le coût du service augmente face à la hausse de la fréquentation des trains régionaux.

La visibilité des performances rendue par la diffusion des indicateurs de satisfaction constitue un moyen de faire comprendre aux usagers-citoyens, les contraintes du service par l'organisation à des groupes de concertation en les incitant à avoir une vision plus large que leurs seules attentes personnelles.

- **Sensibiliser à la qualité**

La visibilité des performances constitue un moyen de pression des décideurs publics, pour sensibiliser les agents à l'importance de la qualité des prestations. Cette sensibilisation des agents passe par exemple pour la structure n°7, par l'affichage dans les bureaux d'accueil des tableaux de bord qualité intégrant les indicateurs de satisfaction des usagers :

« On a choisi de publier ces résultats dans nos points d'accueil pour sensibiliser les agents avec une signalétique rouge, quand c'est pas bon. Ces systèmes sont très stimulants et motivants pour les agents qui sont responsabilisés. Ils se sentent utiles car ils constatent concrètement l'impact de leurs actions. Avoir la preuve du bien-fondé de son action est une source de satisfaction valorisante pour les agents » [Responsable service, S7].

La diffusion du tableau de bord qualité est appréhendée par les responsables publics, comme un moyen d'éviter les comportements perçus par les usagers-citoyens comme des actes de « *non qualité* » des agents d'accueil (ex. : sonneries dans le vide, faible valeur ajoutée de la réponse apportée, absence de présentation lors du décroché, transfert vers de mauvais interlocuteurs, files d'attente trop longues, manque d'attention et de courtoisie). Cette communication des indicateurs apparaît pour les responsables publics, comme un moyen de favoriser l'engagement au travail en identifiant des niveaux de satisfaction concernant l'efficacité des comportements des agents d'accueil (ex. : courtoisie, amabilité, temps d'attente). Il s'agit ainsi de favoriser l'intériorisation des critères de « *bonne qualité* » d'une prestation à respecter par les agents et l'exigence de personnalisation de la prestation à

²⁸³ Le budget du Conseil Régional s'élève à plus de 165M d'€ en 2006 représentant près de 17% du budget régional. Cet enjeu implique une réactivité des évaluations. A titre d'exemple, la direction « *Infrastructure et Transport* » peut 48 heures à l'avance demander à l'institut de sondage d'aller sur le terrain pour voir comment se passe la prestation.

l'utilisateur (ex. : être courtois avec son interlocuteur et formuler une réponse adaptée à ses besoins). La diffusion des indicateurs apparaît alors comme un outil assurant une pression sur les agents à faire du meilleur d'eux-mêmes. Pour assurer ces apports, la sensibilisation passe par la formalisation des paramètres de l'accueil dans le cadre d'outils mettant en avant les critères de qualité à respecter par les agents du service :

« Les points ciblés pour satisfaire les usagers à l'accueil sont les délais d'attente, l'amabilité, les compétences du personnel et les conseils fournis. Les services doivent répondre à des objectifs de rapidité d'intervention et de réactivité envers les usagers. Les tableaux de bord qualité nous permettent d'avoir un suivi de tous ces paramètres » [Responsable service, S7].

Par le biais de la diffusion du tableau de bord qualité, la hausse affichée du taux de satisfaction révélée par les enquêtes ou la baisse du nombre des réclamations constituent autant d'indices de l'efficacité de la sensibilisation des agents à l'importance de la qualité du service à rendre. Dans le contexte de la structure n°7, les indicateurs font apparaître des résultats avec des taux de satisfaction jugés « *suffisants* » ou « *plutôt bons* » par les responsables. Ces taux de satisfaction se révèlent être une source de motivation des agents d'accueil dans le contexte d'un investissement du personnel dans l'obtention de la démarche d'audit qualité²⁸⁴. La sensibilisation des agents d'accueil à la qualité s'est alors fondée sur le déploiement de la démarche d'audit connectée aux contenus du travail :

« En voyant les résultats s'améliorer, cela montre que nous n'avons pas fait ces efforts pour rien. La démarche qualité est lourde pour nous, mais la qualité est une histoire de conscience professionnelle » [Agent d'accueil, S7].

Cette incitation à la qualité des prestations s'appuie sur l'utilisation du levier de la formation afin d'assurer une professionnalisation accrue des compétences requises pour les emplois d'accueil des usagers (ex. : formation à la gestion de la relation téléphonique des agents en place et ceux nouvellement recrutés). Par ces procédés, il s'agit de faire que

²⁸⁴ La structure étudiée est engagée en 2005 dans le cadre d'une démarche qualité certifiée ISO 9001 (*International Organization for Standardization*). La certification fut délivrée par l'Association Française d'Assurance Qualité en juin 2007 pour le système qualité « *Accueil à la population* ». Cette démarche comprend un ensemble d'outils de gestion de la qualité, à savoir des fiches d'amélioration de service faisant remonter les dysfonctionnements, une charte d'engagement de l'accueil, une campagne d'affichage de la démarche avec une charte graphique, un manuel qualité, des formations à l'accueil, des enquêtes de satisfaction et un suivi et traitement régulier des réclamations. L'enquête n'est pas obligatoire dans la démarche mais implique la mise en place d'un système de mesure de la satisfaction sans précision de son format (chapitre 8 de la norme intitulé « *Mesures, analyse et amélioration* »). D'après la norme ISO 9001, « *l'organisme doit surveiller les informations relatives à la perception du client sur le niveau de satisfaction de ses exigences par l'organisme comme une des mesures de la performance du système de management de la qualité. Les méthodes permettant d'obtenir et d'utiliser ces infos doivent être déterminées* » (§8.2.1). Au regard des indicateurs de performance, la norme spécifie que des méthodes de mesure des performances de l'organisme soient définies par la direction afin de déterminer si les objectifs planifiés ont été atteints. Le système qualité doit ainsi mettre en place les dispositifs permettant de déceler les erreurs et produits non-conformes, d'analyser et les non conformités selon des procédures déterminées et de vérifier et contrôler le respect de la procédure mise en œuvre.

l'exigence de la qualité soit intégrée par les agents dans leurs tâches quotidiennes avec la description des modes opératoires, comprenant par exemple la manière d'accueillir l'utilisateur :

« Tous les agents d'accueil ont été formés aux techniques d'accueil dans un premier temps dans tous les secteurs confondus. Dès qu'un agent arrive, il est systématiquement formé aux techniques générales de l'accueil » [Responsable service, S7].

L'objectif de la démarche est alors de favoriser un changement d'état d'esprit de la part des personnels territoriaux et de dépasser le seul respect du contenu des fiches de poste en passant d'une logique de moyens (ex. : accueillir l'utilisateur) vers une approche orientée vers les résultats (ex. : avoir un usager satisfait) :

« La règle, c'est agent satisfait égal client satisfait. Dans la collectivité, le changement a été très rapide. Leur donner un référentiel commun alors qu'avant leur référentiel, c'était leur fiche de poste, donc ça a beaucoup bougé. Ils ont le sentiment de jouer dans la cour des grands, des entreprises notamment où la norme est reconnue. Maintenant, une certaine fierté se manifeste » [Responsable service, S7].

La diffusion des indicateurs de satisfaction des usagers apparaît comme un facteur de sensibilisation et de mobilisation des équipes d'accueil dans un contexte marqué par l'absence d'incitations financières sous forme de primes à la performance associées à l'atteinte d'indicateurs ou à l'obtention de la certification qualité²⁸⁵. La démarche comprend un ensemble d'outils agissant comme un complément à la diffusion des indicateurs dans le contexte d'une recherche d'équité de traitement de l'évaluation entre les services²⁸⁶. Compte tenu des marges de manœuvre financière limitée, la collectivité utilise en revanche, le levier de la promotion pour valoriser les agents d'accueil en ayant harmonisé le régime indemnitaire²⁸⁷ :

²⁸⁵ La démarche d'évaluation par enquêtes est présentée par les responsables, comme permettant de pallier les déficiences du système de notation des fonctionnaires jugés trop ponctuel. L'article 76 de la Loi du 26 janvier 1984 portant « *Dispositions statutaires relative à la fonction publique territoriale* » précise que « *le pouvoir de fixer les notes et appréciations générales exprimant la valeur professionnelle des fonctionnaires dans les conditions définies à l'article 17 du titre 1^{er} du statut général est exercé par l'autorité territoriale au vu des propositions du secrétaire général ou du directeur des services de la collectivité ou de l'établissement* ». Les fonctionnaires ont ainsi une rémunération fixée selon leur grade évoluant avec l'ancienneté avec des protections particulières contre le déplacement de poste. Les autorités hiérarchiques disposent du pouvoir disciplinaire où les manquements aux obligations font encourir des sanctions qui vont du simple avertissement à la révocation. L'exercice de ce pouvoir disciplinaire se fait dans le respect de procédures strictes sous le contrôle des juridictions administratives.

²⁸⁶ Concernant la structure n°8, la démarche qualité de certification vient en appui de l'enquête comme le montre la mention portée sur les questionnaires : « *Dans le cadre de la démarche qualité engagée à la mairie pour améliorer en permanence la satisfaction des usagers, le personnel vous invite à consacrer quelques instants pour remplir ce questionnaire et vous remercie à l'avance de votre aimable concours* » [Enquête de satisfaction, S7].

²⁸⁷ Le régime indemnitaire mis en place comporte des niveaux tenant compte par exemple, de la manière de servir de l'agent territorial et de la maîtrise et de l'atteinte d'objectifs définis lors des entretiens annuels d'évaluation. Ce système flexible permet de pallier des comportements tendant à ne travailler que ce qui est mesuré et suivi par l'indicateur.

« Il n'y a pas de lien entre la démarche qualité et la rémunération, cela a permis de mettre à plat certaines choses notamment les bonifications d'indices pour les agents qui sont en situation d'accueil, il y avait des agents qui en avaient et d'autres pas, c'est un peu l'histoire » [Responsable qualité, S7].

L'indicateur de satisfaction des usagers est ainsi appréhendé comme une source de sensibilisation des agents à la qualité dans un contexte marqué par l'absence de levier financier des collectivités à la mobilisation des personnels impliqués par la prestation.

Les indicateurs assurent la visibilité des performances générant la discipline des acteurs-partenaires. Ce processus revêt un caractère disciplinaire dans la mesure où il incite à l'alignement des comportements sur ceux des projets des initiateurs des évaluations, même si ces apports ne sont pas systématiques. Ces résultats obtenus rendent compte des apports des indicateurs de satisfaction des usagers impliquant des activités de combinaison (ex. : groupes de concertation, démarche d'audit qualité), de diffusion (ex. : affichage qualité) et d'interprétation (ex. : intégration de choix politiques).

1 2. Les caractéristiques de l'invisibilité de la surveillance

Les indicateurs étudiés constituent des moyens d'invisibilité de la surveillance des comportements [code : PRA-SURV]. Ces caractéristiques contraignantes apparaissent comme facteur de discipline des acteurs-partenaires [code : FIN-DISC].

1 2 1. Les modalités de l'invisibilité de la surveillance

Le déploiement des questionnaires de satisfaction des usagers facilite la remontée à distance des mécontentements et des dysfonctionnements ressentis des usagers en surveillant la qualité du travail réalisé. La matérialisation du questionnaire favorise ainsi l'invisibilité de la surveillance de la réalisation du service en transformant l'utilisateur en évaluateur de l'administration en lieu et place d'une surveillance directe et permanente du responsable hiérarchique. Lorsque le décideur public n'est pas au contact des usagers-citoyens, le déploiement du questionnaire permet alors d'assurer une remontée à distance des insatisfactions ressenties sur la qualité des prestations [tableau].

Ind	Caractéristiques des modalités de soumission des questionnaires
1a	Déploiement du questionnaire ponctuel en libre-service à disposition dans le service accueil répertoriant l'évaluation sur quatorze items portant sur le service de suivi des dossiers de RMI.
1b	Questionnaire déployé sur six questions portant sur le fonctionnement du nouveau service. Difficulté liée à la période électorale.
2	Questionnaire permanent papier et téléphonique à disposition dans les points d'accueil répertoriant les critères mis à disposition avec accompagnateur. Questionnaire comprenant dix questions. Difficulté perçue liée au temps de l'administration.
3	Enquête ponctuelle papier mis à disposition des usagers bénéficiant du système de portage de repas déposé avec la livraison des repas, comprenant sept questions avec possibilité de suggestions d'améliorations. Dépôt à l'accueil des questionnaires remplis.
4a	Questionnaire papier ponctuel avec accompagnateur en face à face à bord des cars ou à quai aux arrêts de bus. Questions portant sur la hiérarchisation des items par ordre d'importance. Difficulté liée à la durée de la prestation.
4b	Enquête téléphonique ponctuelle comprenant neuf questions sur la perception du service à partir de fichier clientèle du Conseil Général.
5	Questionnaire ponctuel sur le lieu de l'accueil de l'association remis par les éducateurs sous enveloppe avec une lettre d'accompagnement du Directeur du service d'Accompagnement Educatif à la Parentalité ainsi qu'une enveloppe timbrée à l'adresse du service pour le retour. Questionnaire comprenant dix-sept questions sur la perception du service.
6	Déploiement régulier du questionnaire portant sur vingt items soumis sur trois semaines d'enquêtes par trimestre dans les gares avec des enquêteurs de l'institut de sondage. Dépôt de questionnaires auto-administrés, distribués et récupérés par les enquêteurs dans les trains à la fin du voyage.
7	Questionnaire ponctuel en face à face sur le lieu de l'accueil visant à juger la qualité de l'accueil. Code couleur des questionnaires avec quatre enquêtes déployés en deux ans. Questionnaire mis en libre-service regroupant des questions sur deux groupes d'items, à savoir perception sur les conditions du service et la prestation réalisée par les agents. Difficulté liée à la soumission des questionnaires et à la lassitude des usagers à l'égard des enquêtes. Association des agents dans l'accompagnement des usagers dans le remplissage des questionnaires.
8	Questionnaire permanent sans accompagnateur réalisé chaque année. Enquêteur recruté en contrat sur des périodes ponctuelles. Déploiement par récupération sous enveloppe T ou courriel.

Tableau 72. Les modalités de soumission des questionnaires de satisfaction [synthèse]

Cette analyse des mécanismes révèle une variabilité des systèmes de soumission des questionnaires dans l'espace. Cette adaptabilité apparaît en effet, au niveau du périmètre de l'évaluation par l'identification de cibles, de prestations de services à étudier, d'items à suivre et de critères permettant de croiser les données²⁸⁸. La surveillance dans l'espace porte par

²⁸⁸ Les questionnaires peuvent s'intéresser à une catégorie d'usagers du service (cas des enquêtes auprès des bénéficiaires du RMI) ou à l'ensemble des utilisateurs du service (cas des enquêtes auprès de la SNCF). De même, les enquêtes peuvent porter sur une partie des prestations du service (enquête sur le portage des repas) ou

exemple, sur un suivi par des items variables en nombre allant de cinq items à plus de vingt questions réparties sur trois pages d'enquête. La configuration du déploiement de soumission des questionnaires dans les lieux de l'enquête est également multiple, allant d'un seul site à une présence sur tous les points du service accueil de la collectivité avec huit sites évalués. L'adaptabilité apparaît également au travers des modalités de soumission. Les données étudiées peuvent être recueillies par des supports de communication par téléphone, papier ou sur site Internet, une collectivité donnant la possibilité de renvoyer le questionnaire par voie postale ou par courriel.

Les modalités de déploiement du questionnaire de satisfaction des usagers s'inscrivent également dans une logique d'adaptabilité dans le temps. La permanence de soumission du questionnaire est en effet variable, allant de quelques semaines à un questionnaire déployé sur trois semaines à périodicité trimestrielle sur l'année. Les enquêtes peuvent ainsi être régulières (cas de l'enquête transport régional), réalisées plus ponctuellement lors de la mise en place d'un nouveau service (cas de l'enquête primo-accueil) ou lors de l'identification d'un problème particulier (cas de l'enquête sur le portage des repas à domicile). Les questionnaires peuvent également être à disposition sur le comptoir de l'accueil, remis en main propre par le personnel lors de la prestation ou à disposition sur le site Internet de la collectivité à tout moment. Le choix du moment de soumission du questionnaire apparaît ainsi comme un élément important conditionnant notamment les taux de retour²⁸⁹.

Par conséquent, la recherche identifie le déploiement des remontées d'informations à distance adapté à chaque cas dans le temps (période de soumission) et l'espace (support de soumission). Certaines collectivités assurent par exemple, un déploiement limité du questionnaire. C'est le cas de la structure n°1 portant sur la réorganisation du primo-accueil développée dans le cadre d'un déploiement ponctuel dans le temps sur quelques semaines sans reconduction de l'évaluation :

« Le questionnaire a été soumis à un nombre limité de service puisque nous l'avons déployé dans le cadre de la réorganisation sur une période d'un mois environ. Nous sommes prêts à reconduire la démarche mais pas tout de suite. L'enquête a été mise en libre-service sans consigne particulière » [Responsable service accueil, S1].

sur l'ensemble des services offerts aux usagers (cas du transport régional). Les enquêtes peuvent également couvrir une grande partie des qualités requises par l'utilisateur (cas des enquêtes sur le dispositif d'Accompagnement Educatif à la Parentalité) ou ne suivre que certains aspects synthétiques de la qualité du service (enquête sur l'accueil de la structure n°7).

²⁸⁹ A titre d'exemple, la structure n°7 mentionne que la période de septembre est plus propice à la mise en place de ces outils avec l'arrivée de nouveaux usagers plus susceptibles d'être intéressés au remplissage de l'enquête dans le cadre d'une prestation régulière (ex. : usagers des bibliothèques).

D'autres collectivités ont en revanche, un déploiement du questionnaire plus développé sur un nombre plus important de points d'accueil. La structure n°8 assure par exemple, le développement du questionnaire sur cinq sites d'accueil avec un système facilitant la récupération des questionnaires sous enveloppe T :

« On met en place des questionnaires avec un système enveloppe T pour les réponses. Les usagers peuvent nous l'envoyer par [voie postale]. En plus, nous mettons des accompagnateurs que nous recrutons sur une période donnée lorsque nous voyons les taux de retour diminuer et qu'il faut relancer la démarche » [Responsable service, S8].

Enfin, certaines collectivités assurent un déploiement régulier et développé du questionnaire avec une consolidation à périodicité fixe. C'est le cas par exemple, de la structure n°6 assurant une enquête par trimestre sur trois semaines avec un déploiement administré par des enquêteurs recrutés par un institut de sondage :

« Ces enquêtes sont trimestrielles et elles nous permettent d'avoir un suivi du ressenti et du taux de satisfaction des usagers TER, c'est le système qualité perçue et ressentie. Nous avons fait le choix d'externaliser l'administration du questionnaire avec [un institut de sondage]. S'agissant des enquêtes de satisfaction auprès des voyageurs, cela se fait par dépôt de questionnaires auto-administrés, ils sont distribués et récupérés par les enquêteurs dans les trains à la fin du voyage. Ce sont des enquêtes régulières. A chaque fois que les enquêteurs sont sur le terrain, ils distribuent ce questionnaire, uniquement dans les trains » [Responsable service, S6].

Par conséquent, cette étude montre un déploiement des questionnaires favorisant les remontées à distance d'informations en étant adapté selon les contextes. Les collectivités éprouvent cependant des difficultés dans les modalités de soumission des enquêtes [tableau].

Difficultés	Extraits des entretiens
Période électorale	« J'aurais aimé commencer l'enquête [sur le primo-accueil] avant le début des élections. Malheureusement, cela n'a pas été possible. La période électorale est généralement peu propice à ce genre d'initiative, ce qui ne nous a pas empêché d'y penser avant » [Responsable service accueil, S1].
Temps de l'administration	« Faire coller le temps politique et administratif, ils ne sont pas en correspondance. On n'est pas réactif du jour au lendemain, et cela nuit. Les procédures sont longues. Ces systèmes sont complexes et il est difficile de faire émerger quelque chose de positif au bon moment » [Responsable service relation usager, S2].
Temps de la prestation	« Au début, on voulait faire des entretiens en face à face mais le questionnaire était quand même assez long donc en fonction des trajets, certains étaient trop courts pour avoir le temps de les remplir. Sur les 200 questionnaires, [l'enquêtrice] a dû faire une cinquantaine de questionnaires vraiment en face à face et dans ces cas-là plutôt que de le faire dans les cars, elle les faisait à la gare routière avant le départ pour avoir un peu plus de temps » [Responsable service, S4].
Soumission des questionnaires	« Un des problèmes sur la troisième enquête au conservatoire, on a eu une chute des résultats, on a compris, on s'étonnait de la nature des observations : l'urne était dans le hall, les questionnaires à côté, et les gamins du conservatoire qui venaient le mercredi s'amusaient à les remplir. Sauf que lorsqu'on a intégré les données dans l'enquête, on plombait la moyenne par service et la moyenne générale » [Responsable qualité, S7].
Lassitude des usagers à l'égard des enquêtes	« La difficulté du système a été sa pérennité, c'est-à-dire que les premières enquêtes étaient assez bonnes, on avait un nombre de questionnaires relativement important notamment sur la première enquête parce qu'on ne l'avait jamais fait. On a apparemment un peu usé notre système donc la question, c'est de savoir comment on lui redonne un peu de vie. [Responsable qualité, S7].

Tableau 73. Les difficultés de soumission des questionnaires de satisfaction [extrait]

Le processus de surveillance par le questionnaire est soumis à des difficultés perçues comme des contraintes limitant les possibilités de remontées à distance des informations. C'est le cas par exemple, de la structure n°7 devant faire face à une baisse des taux de retour à cause d'une lassitude des usagers à l'égard des enquêtes et de contraintes de soumission des questionnaires. Ces difficultés impliquent de trouver un équilibre entre mesurer trop souvent au prix d'une perte d'informations ou, moins souvent mais au risque d'être moins réactif dans l'intervention du service public. Certains moments sont également considérés comme peu propices à la soumission du questionnaire (ex. : période électorale), autant de contraintes impliquant une adaptation du processus de soumission des questionnaires.

Afin de faire face à ces difficultés, les responsables publics incitent par exemple, les agents d'accueil à communiquer sur la démarche d'enquête pour favoriser les retours des questionnaires par les usagers-citoyens, l'objectif étant d'inciter les usagers qui ne

s'expriment pas habituellement de le faire afin d'obtenir un échantillon plus représentatif de la population. La démarche associe alors les agents à l'accompagnement des usagers-citoyens dans le remplissage du questionnaire afin de faciliter un taux de retour suffisant :

« On fait en sorte de ne pas orienter les réponses. On dit aux agents d'accueil, que ce que l'on aimerait bien pour avoir un taux de retour assez intéressant, c'est qu'ils puissent proposer, s'il y a des personnes qui ont des difficultés à lire où à écrire, de les accompagner dans leurs démarches » [Responsable qualité, S7].

Les modalités de recueil de l'opinion des questionnaires peuvent également associer des enquêteurs accompagnant le répondant. La structure n°2 systématise par exemple, la présence d'enquêteur sur place pour inciter les usagers-citoyens à répondre à l'enquête et pour avoir la maîtrise des données étudiées :

« L'accompagnement est un élément important car si la personne ne comprend pas ou si la formulation n'est pas suffisamment proche du vocabulaire de la personne interviewée, il est important de les accompagner dans les réponses. Je ne suis pas trop pour la diffusion sauvage en tout cas sur des choses précises ou techniques. Un agent accompagnait l'utilisateur-répondant dans le remplissage de l'enquête au moment où ils sont directement à l'accueil dans la mesure où le questionnaire était relativement long et afin d'être sûr que des questions soient correctement remplies » [Responsable service relations usagers, S2].

Enfin, le déploiement du questionnaire peut être adapté à la durée de la prestation afin d'éviter de trop faible taux de retour²⁹⁰. C'est le cas par exemple, de l'enquête sur le transport commercial de la structure n°4 dont les modalités de soumission sont adaptées au temps de trajet des lignes de transport :

« Le questionnaire ne doit pas être trop long, environ une page afin que les voyageurs aient le temps d'y répondre pendant leur trajet » [Responsable service, S4].

De multiples démarches permettent ainsi d'assurer le déploiement du questionnaire de satisfaction dans le temps et dans l'espace, ces mécanismes étant adaptés à chaque cas.

1 2 2. Les apports de l'invisibilité de la surveillance

En favorisant l'invisibilité de la surveillance, les questionnaires de satisfaction des usagers constituent des moyens de discipline des acteurs permettant de coordonner les services à distance et de susciter les comportements requis.

²⁹⁰ Le Responsable du service accueil de la structure n°1 évoque des normes implicites de temps de remplissage acceptable par les usagers contraignant le contenu de l'enquête. Les questionnaires de satisfaction doivent en effet, selon lui, durer une minute maximum pour ceux remplis directement par l'utilisateur et dix minutes maximum, si c'est une personne qui pose des questions directement aux usagers et remplit les questionnaires.

- **Coordonner les services à distance**

L'invisibilité de la surveillance permet la coordination par les décideurs publics, du travail des services et de leurs partenaires par le biais d'une évaluation transversale chargée de dépasser le cloisonnement. C'est le cas par exemple, de la structure n°3 cherchant à sensibiliser les acteurs-partenaires à la transmission des informations entre les services de la collectivité d'une part, et entre la collectivité et l'entreprise prestataire d'autre part. Les structures de la collectivité concernés par cette prestation correspondent au service en charge de la gestion du portage des repas, des marchés publics chargé de la formulation du cahier des charges et au Cabinet du Maire assurant la réception des réclamations et des plaintes²⁹¹. Le déploiement de l'évaluation permet selon le Directeur Général des Services, de coordonner à distance le prestataire chargé d'assurer le portage des repas et les services de la collectivité intervenant sur la prestation à produire :

« Avec le recul, la démarche a développé un esprit de groupe. Avant, c'était très cloisonné. Les agents se sont mobilisés et se montrent plus solidaires par la circulation de l'information et la communication entre les services » [Directeur Général des Services, S3].

Le déploiement du questionnaire se fonde sur un contrôle de la transmission des renseignements entre services en assurant la promotion d'une culture transversale de service au sein de l'organisation. Ce questionnaire permet en effet, d'analyser la cohérence des actions menées en amont de l'analyse du questionnaire que ce soit dans la définition de la prestation de portage des repas (ex. : prise en compte des caractéristiques des réclamations dans le choix du futur prestataire et des caractéristiques des prestations) ou son administration (ex. : suivi des bénéficiaires et de leurs demandes). Le déploiement du questionnaire constitue également un moyen de contrôle de la qualité du prestataire en vue du renouvellement du marché en vue d'une nouvelle Délégation de Services Publics :

« Généralement à chaque changement de prestataire, le CCAS procède à une évaluation du portage des repas à domicile dans un souci de satisfaction des usagers. Il nous faut des données provenant directement de l'utilisateur pour savoir » [Directeur Général des Services, S3].

Par un questionnaire mesurant à la fois l'opportunité de la prestation, le choix du prestataire et la qualité des prestations réalisées, le questionnaire permet de passer au-dessus des systèmes de gestion des services en ayant le ressenti tel que vu par l'utilisateur-citoyen en situation de consommateur final de la prestation. Afin de faire face à l'éloignement de l'utilisateur, le questionnaire constitue alors un moyen de coordination à distance des acteurs-

²⁹¹ La prestation de portage des repas à domicile est gérée par le service d'aide et d'entraide appartenant au pôle « *Action sociale* ». Il consiste en la livraison à domicile des repas par la mairie pour les personnes âgées de 65 ans et plus ou en situation de handicap. Une participation financière au service est calculée en fonction des revenus des bénéficiaires.

partenaires de la prestation en assurant une évaluation du point de vue de l'utilisateur et en impliquant la mobilisation des acteurs-partenaires associée à la qualité de la prestation :

« Étant donné que nous ne sommes pas en contacts directs avec les usagers, un questionnaire était le meilleur moyen d'avoir leurs perceptions du service, notre territoire étant vaste, mettre à disposition un questionnaire était plus simple. Le seul lien existant avec l'utilisateur finalement, c'est la personne de l'entreprise privée » [Responsable service, S3].

Afin d'assurer le déploiement de cet outil de coordination à distance, le responsable du service en charge du portage des repas met cependant, en avant la nécessité de précisions des questions posées :

« La difficulté, une fois que les questionnaires ont été recueillis, c'est de savoir ce que nous allons en faire. On s'aperçoit que dans l'administration, certains indicateurs ne sont pas faciles à faire ressortir. Dans ce genre d'enquête, il existe des pièges à éviter lorsque l'on réalise l'analyse des réponses. Il faut faire attention à ne pas faire des modifications sur le fonctionnement d'un service s'appuyant sur le seul ressenti des personnes interrogées. C'est pour cela qu'en amont, les questions des enquêtes doivent faire l'objet d'un travail en profondeur pour être les plus objectives possibles » [Responsable service, S3].

L'indicateur constitue ainsi un moyen de coordonner une équipe de travail par un outil de gestion simple tout en permettant de décider de renouveler la prestation et le prestataire par une utilisation des questionnaires remplis dans le cadre de l'élaboration de l'appel d'offres et dans le cadre de commission de marché public. Le Directeur Général des Services met en avant le souhait de « *créer un projet transversal* » et que les personnels soient engagés dans cette dynamique autour d'une convergence de vue et d'une coopération entre des acteurs politiques ou administratifs :

« Cette évaluation est partie d'un souhait du Maire puis d'une dynamique d'équipe autour du Directeur Général des Services » [Responsable service, S3].

Les retours directs des usagers et les remontées des réclamations constituent des moyens complémentaires pour appréhender les problèmes de service et des relations entre services. Le questionnaire est alors un moyen de management des équipes dans un contexte de difficultés de réalisation du service ressenti par les retours directs des Responsables :

« Cela m'arrive de faire avec le Maire des visites sur place des bénéficiaires, ce qui nous a permis de mettre en évidence des insatisfactions. Nous avons un mauvais retour du service en question. Il nous fallait des données objectives et assez rapidement sur le service en question afin de décider du renouvellement du prestataire » [Directeur Général des Services, S3].

En se fondant sur l'opinion des usagers, les questionnaires de satisfaction des usagers facilitent de ce fait, la coordination des services par des décideurs publics n'étant que ponctuellement en prise directe avec les usagers-citoyens.

- **Susciter le comportement**

La surveillance par le questionnaire permet de susciter un comportement au travers du déploiement de l'enquête sur des critères identifiés et prédéfinis. La surveillance constitue pour les décideurs publics un moyen de rendre transparents les comportements des agents sur des paramètres comme le respect des horaires, la courtoisie, la qualité d'écoute ou la rapidité de traitement des demandes. C'est le cas par exemple, des responsables de la structure n°5 cherchant à s'assurer que les agents expliquent correctement la démarche de suivi des dossiers d'Aide Educatif à la Parentalité²⁹² :

« Dans notre mission, nous rencontrons des usagers en difficulté, il nous semblait que cela serait bien pour une fois, d'avoir leurs visions sur les changements occasionnés par l'expérimentation, ceci afin de voir si les changements ont bien été identifiés et compris par les usagers. Cela permet de voir également si nos équipes ont bien expliqué les choses »
[Responsable association, S5].

Le suivi par le questionnaire constitue une pression morale sur les agents en les incitant à faire du meilleur d'eux-mêmes²⁹³. Par la remontée à distance des informations, il s'agit alors d'un moyen d'autodiscipline et de motivation des agents en assurant une amélioration des niveaux de satisfaction par une intériorisation de la surveillance (ex. : avoir un accueil respectueux et aimable). La démarche de satisfaction des usagers tient compte de la « *bonne attitude* » des agents à l'accueil des services publics. Ces mécanismes permettent alors d'intérioriser la démarche d'évaluation en incitant les agents à respecter les critères d'un « *bon accueil* » :

²⁹² La compétence sociale du Département comprend l'aide sociale à l'enfance, l'aide aux handicapés, l'aide aux personnes âgées et l'insertion sociale et professionnelle. Le Département est désigné comme chef de file de l'action sociale. Le poste de la solidarité du Département représente le principal poste de dépense du Conseil Général. Il lui est confié une mission de pilotage et de mise en œuvre des dispositifs nationaux de prévention de l'exclusion, de protection des populations les plus vulnérables. Concernant cette enquête, il s'agit de la prestation d'Accompagnement Educatif à la Parentalité (AEP). Le service d'AEP adresse à une association, la mise en place d'une mesure d'AEP consistant notamment en des entretiens regroupant parents, association et service AEP. Cette prestation est régie par l'article L.222-1 à L.222-4 du Code des Affaires Sociales et Familiales. Votée en mars 2006 par le Département dans le cadre du « *schéma départemental en faveur de la famille, de l'enfance et de la jeunesse* », l'AEP est destinée aux parents afin de les aider et de les soutenir dans leurs responsabilités éducatives et de leur permettre de mieux comprendre la relation avec leurs enfants et adolescents. Cette prestation prend la forme d'un soutien apporté par une équipe éducative à la famille dans le cadre d'un contrat d'intervention donnant lieu à une évaluation au terme des six mois de la convention. L'éducateur référent de la famille rencontre les enfants seuls ou en présence de leurs parents. L'AEP est un contrat conclu entre la famille et le service. Pendant toute la durée des interventions auprès de la famille, le service du Conseil Général est garante de la coordination entre les intervenants. La nature de la collaboration est définie en fonction de chaque situation. Le rôle de l'éducatrice est de faire un suivi des familles pour préparer les mesures d'AEP, les Informations Signalantes et trouver des solutions internes à la famille. Ce service départemental vise à soutenir les parents dans leurs tâches éducatives en cas de difficultés avec leurs enfants dans le cadre d'un contrat de performance avec les associations locales.

²⁹³ A titre d'exemple, la surveillance porte sur les compétences relationnelles des agents (ex. : aptitude à formuler, capacité à expliquer et à argumenter les réponses des usagers).

« Le principal outil de mesure a été le questionnaire. On est quelquefois loin de l'accueil attentif et courtois. Or, j'accorde beaucoup d'importance à la qualité de l'accueil et mon personnel le sait. Les personnes qui s'adressent à notre service sont dans une démarche délicate, il est difficile de faire état de ses difficultés éducatives donc, on se doit d'offrir des conditions d'accueil optimales, aussi bien pour l'accueil physique que pour l'accueil téléphonique. L'évaluation est un outil de management important pour mobiliser les équipes. L'enquête donne une réelle identité au service à travers sa mission d'accueil. Il s'agit de faire en sorte que les agents référents soient et se sentent concernés par le projet et sa mise en œuvre » [Responsable association, S5].

Le déploiement du questionnaire s'appuie également sur la mise en place d'une enquête miroir consistant à interroger en parallèle des usagers et les agents sur les mêmes paramètres pour confronter leurs visions sur la satisfaction des usagers²⁹⁴. Il s'agit d'analyser la satisfaction des usagers selon le point de vue des agents en cherchant à favoriser une prise de conscience sur les paramètres de la qualité. Cette enquête miroir constitue alors une source de prise de conscience des aspects considérés comme important pour les usagers-citoyens en mettant en évidence au niveau des agents, des écarts avec la vision interne du service :

« Avec l'enquête miroir, on s'est aperçu qu'en interne, on est plus exigeant que nos bénéficiaires. Maintenant, nous avons très peu de recul sur ces outils. Nous, nous gérons déjà le quotidien avec certains services largement en sous-effectif. [...] Sur ces outils, nous sommes finalement peu sollicité » [Représentant syndical, S5].

Cette démarche s'inscrit dans le contexte d'un Conseil Général cherchant à initier une démarche de formalisation et d'amélioration de l'accueil de ses services par des dispositifs cherchant à homogénéiser et uniformiser les pratiques d'accueil dans le cadre d'un plan globale « *d'amélioration de la relation à l'utilisateur* » :

« C'est un chantier global au niveau du Conseil Général. L'accueil des usagers n'a jamais été mis de côté. Nous avons mis en place l'Accueil Orientation afin de mieux orienter les personnes en fonction de leurs besoins. Cet Accueil Orientation aussi bien physique que téléphonique est assuré par une secrétaire et une assistante sociale pour la première demande » [Chargé de mission relations usagers, S5].

Pour favoriser le déploiement de sa politique qualité, le Conseil Général met en œuvre de multiples travaux traitant de la question des relations à l'utilisateur déployée sur la période 2007-2008 [tableau].

²⁹⁴ Cette méthode consiste à rapporter les observations des usagers par rapport aux observations des agents. Deux questionnaires dans le cadre de la démarche sont réalisés, un à l'usage du personnel et l'autre en direction des usagers sous forme d'enquête miroir en portant leurs questions sur les mêmes aspects. L'enquête demande par exemple, « *la manière dont vous rendez le service vous estimez cela satisfaisant ou insatisfaisant* ». Les résultats de l'enquête révèlent que les agents sont plus sévères sur la qualité du service public que les usagers.

Outils	Caractéristiques de la démarche du projet
Etude sur les catégories de demandes	Document effectué par le Chargé de mission relation usagers et présenté sous forme de fiche projet visant à répertorier les catégories d'usagers, leurs besoins, les canaux et les points d'entrées de contacts avec le Département. Document à disposition sur un espace intranet dédié à la relation usagers et ouvert aux personnels.
Charte d'engagement	La charte se résume en cinq engagements à l'égard du public au niveau de l'accueil physique, téléphonique, électronique, courrier (figurant sur une dépliant explicatif et mis à disposition du public sur tous les sites), à savoir un accueil courtois, répondre ou donner un rendez-vous dans un délai maximum de quinze jours avec des accusés de réception, réorienter vers le bon interlocuteur, faciliter les contacts (communiquer nom et numéro de la personne pouvant renseigner ou prendre en charge le dossier) et respecter la confidentialité des échanges. Cette charte fait l'objet d'autodiagnostic internes et d'enquêtes de satisfaction et d'une communication par fascicule ²⁹⁶ .
Séminaires d'encadrement	Séminaires ouverts aux responsables de service et directeurs dont une partie du séminaire organisé en 2008 fut consacrée à la présentation de la démarche projet concernant l'amélioration de la réponse à l'utilisateur.

Tableau 74. La démarche du projet travaillant sur les relations à l'utilisateur [extrait période 2007-2008]

Cette présentation permet de montrer la place de l'enquête de satisfaction des usagers dans le déploiement du projet « *qualité de la relation à l'utilisateur* » et son contexte de développement avec l'incitation des services à s'engager dans le lancement de démarche d'évaluation²⁹⁸. Le déploiement du questionnaire au sein du service prend par exemple, appui sur une charte d'engagement qualité au niveau de la collectivité, le questionnaire étant chargé de vérifier son application. Le référentiel affiché par la Charte constitue alors une norme vers laquelle la collectivité souhaite tendre en formulant des objectifs précis communiqués à l'utilisateur-citoyen :

« C'est la lecture combinée des deux, enquêtes et chartes, qui donnent des informations. Les systèmes d'engagement sont des systèmes très stimulants. Il faut voir que nous n'avons aucun système d'intéressement à la performance. [...] Pour tous les services départementaux, la

²⁹⁶ A titre d'exemple qualité, ci-après un extrait du fascicule de communication : « *Le Conseil Général au service des usagers* ». *Offrir un service de qualité aux habitants est une des préoccupations majeures du Conseil Général. Au terme d'un travail collectif les agents du département ont adopté une charte de l'accueil qui les engage à toujours mieux vous servir. Cinq principes fondamentaux guident l'action quotidienne des services : vous accueillir, vous répondre, vous orienter, vous faciliter les contacts et vous assurer de la confidentialité des échanges* » [Fascicule de communication, S5].

²⁹⁸ Des ateliers de travail portant sur le thème de l'utilisateur ont été organisés par la suite avec production de dossiers de travail élaborés par un cabinet consultant. Une table ronde intitulée « *La gestion de la performance dans la relation aux usagers* » s'est par exemple tenue. Ces tables-rondes présentent une proposition de travail attendu, comportant en annexes la terminologie du projet et une première liste des relations par direction. Un cahier récapitulatif des actions dans le cadre du séminaire de restitution mentionne notamment le souhait de « *Développer l'évaluation de la qualité et de la satisfaction des usagers* ». Ce document présente les préconisations en ligne avec des colonnes précisant l'origine de la proposition, l'action, le pourquoi, le comment et la nature de l'action.

priorité est d'informer sur l'endroit où on est, comment on y va, comment on nous joint et à quels horaires, au-delà des informations figurant dans les annuaires, sur le site Internet du Conseil Général ou sur les répondants téléphoniques » [Responsable association, S5].

Le choix des modalités de soumission des questionnaires apparaît illustratif du contexte spécifique de développement du questionnaire avec une prestation pouvant être source de conflits, les usagers de l'action d'AEP étant contraints à un placement institutionnel :

« Nous avons une population en grande difficulté, nous sommes en première ligne pour les demandes d'écoute et de solidarité. Il n'existe pas de dispositif à part, mais un accompagnement individualisé si nécessaire » [Responsable association, S5].

Pour faire face à ce contexte, le développement du questionnaire est marqué par une recherche de soin portant sur l'orchestration des entretiens, toute la valeur des propos émis par les usagers dépendant selon le responsable de l'association, de la qualité du déroulement de l'échange³⁰⁰. la structure assure la diffusion du questionnaire à la fin de la prestation et rappelle le principe de l'anonymat dans l'objectif de rassurer les répondants :

« Il nous a semblé plus opportun de leur distribuer le questionnaire en fin de prise en charge. Leur remettre à la moitié de la prise en charge n'était pas satisfaisant car il y a encore trop d'enjeux avec la famille. Lors de la dernière rencontre, au terme de l'intervention, les éducateurs remettent le questionnaire sous enveloppe avec une lettre d'accompagnement du Directeur du service d'Accompagnement Educatif à la Parentalité ainsi qu'une enveloppe timbrée à l'adresse du service pour le retour. Dans certains cas, le questionnaire est adressé aux parents par courrier. Si on diffusait le questionnaire très longtemps après la prise en charge, le risque serait le suivant, les réponses des parents seraient influencées par des événements qui auraient pu suivre l'arrêt » [Responsable association, S5].

Le responsable du service met cependant en avant le fait que les usagers ont parfois un peu de mal à se repérer entre ce que fait le Conseil Général, les structures auxquelles sont déléguées des missions spécifiques (association), voire d'autres organismes comme la Caisse d'Allocations Familiales (pouvant avoir aussi des services qui sont liés au secteur social). Ce déploiement des questionnaires s'inscrit donc dans un contexte de service marqué par une pluralité d'acteurs intervenant sur la prestation avec un public en difficulté et une prestation externalisée travaillant dans le milieu de l'aide sociale. la démarche de questionnaire consiste donc à garantir la protection des personnes et à faciliter leurs expressions³⁰², dans le cadre d'un travail partenarial avec les services du Conseil Général :

« Cette prestation d'aide à la parentalité n'est pas évidente. Nous essayons de travailler en bonne intelligence avec l'association pour mettre en place un accueil respectueux à la fois des

³⁰⁰ Cette enquête est la seule à définir la durée de l'entretien et de le préciser aux répondants.

³⁰² D'après le responsable de l'association de la structure n°5, la tendance du service visait plutôt à l'écouter davantage pour étudier son parcours et sa pathologie que pour recueillir son avis sur les prestations délivrées.

usagers que l'on accueille mais également des agents amenés parfois à devoir gérer de l'agressivité de la part des bénéficiaires. Nos secrétaires sont formées pour recevoir des personnes en difficultés. Elles sont préparées à faire face à des comportements agressifs, parents mécontents. Le public est majoritairement un public en difficulté » [Responsable service, S5].

L'enquête de satisfaction constitue une pression morale sur les agents à faire du meilleure d'eux-mêmes pour les usagers-citoyens en permettant de susciter un comportement. La logique de ces démarches est de faire progresser régulièrement les équipes pour aller par exemple, vers une personnalisation des relations à l'utilisateur en termes d'écoute et d'informations transmises.

Les enquêtes de satisfaction des usagers assurent ainsi l'invisibilité de la surveillance en se substituant à un contrôle direct et permanent des agents. Ce travail montre cependant que la surveillance ne parvient pas à exercer un contrôle absolu et met en évidence la nécessaire combinaison des outils (ex. : charte qualité ; enquête miroir) et l'importance des activités de diffusion (ex. : déploiement du questionnaire auprès du prestataire) et d'interprétation des données (ex. : relativisation des outils et de leurs rôles).

1 3. Les caractéristiques de comparabilité des données

Outre les aspects de visibilité des performances et d'invisibilité de la surveillance, les indicateurs permettent la comparabilité des performances [code : PRA-COMP] en étant source de discipline des acteurs-partenaires [code : FIN-DISC].

1 3 1. Les modalités de comparabilité des données

La consolidation des opinions issues des questionnaires rend possible la comparaison des données et l'identification d'écarts significatifs en confrontant les résultats à des normes de performance (ex. : résultats des études antérieures, objectifs négociés de performance, résultats d'une entité située sur une zone géographique différente). Les comparaisons des données sont alors produites par l'élaboration de savoirs en confrontation [tableau].

Ind	Caractéristiques des modalités de confrontation des données
1a	Questionnaire comparatif par zones géographiques correspondant aux lieux d'accueil. Comparaison avec le profil des usagers.
1b	Comparaison des indicateurs entre items.
2	Elaboration d'indicateurs par items et avec les outils qualité (référentiel de formation, charte qualité, indicateurs de traitement des réclamations). Diffusion dans des documents de travail (ex. : document de formation « <i>Comment accueillir le public ?</i> »). Difficulté liée à la normalisation des comparaisons. Système souple non uniformisé et normalisé des paramètres de l'enquête.
3	Présentation des items les uns à la suite des autres dans le rapport d'évaluation synthétique
4a	Comparaison entre les lignes de bus et suivi de la qualité réalisée (ex. : taux de fréquentation). Difficulté liée à la détermination du service à rendre.
4b	Absence de comparaison.
5	Comparaison par catégorie de service avec suivi des taux de progression. Mise en perspective des indicateurs sur plusieurs années dégagant des tendances. Existence d'une enquête miroir.
6	Confrontation dans le cadre d'un contrat de performance (liant le délégataire à la collectivité locale), des indicateurs de satisfaction des usagers d'une année sur l'autre. Recours à un institut de sondage permettant la comparaison entre régions. Confrontation aux systèmes de suivis des réclamations (Conseil Régional et SNCF).
7	Comparaison par des enquêtes régulières entre les items et par tableaux de bord. Existence d'une charte qualité d'accueil. Difficulté perçue liée à l'appréciation des écarts.
8	Confrontation entre les périodes. Mise en place d'outils qualité (ex. : existence d'une charte qualité d'accueil). Difficulté liée à la personnalisation de l'enquête. Adaptation des objectifs en fonction des champs de compétence étudiés.

Tableau 75. Les modalités de confrontation des données [extrait]

Cette analyse des mécanismes de comparabilité révèle une variabilité des modalités de confrontation dans l'espace. Les collectivités étudiées utilisent en effet, un système adapté de comparaison entre items et/ou entre services permettant de produire des écarts, allant d'un service particulier confronté sur six items à une vingtaine de services couplé à une dizaine d'items communs. Certains items sont également décomposés en niveaux de satisfaction en étant comparés pour chaque service (ex. : peu, moyennement, très satisfaisant). Les écarts identifiés permettent alors de situer les niveaux de performance entre zone géographique selon les normes identifiées (ex. : comparaison entre collectivités, entre items, entre niveaux de service ou entre services).

Les modalités de confrontation mettent également en évidence une adaptabilité dans le temps. Les collectivités mettent en effet, en place des mécanismes de comparaison avec des enquêtes réalisées à intervalles réguliers allant d'une absence de comparaison dans le temps à une comparaison régulière par trimestre. Il peut s'agir par exemple, de comparer les résultats

par période en utilisant des enquêtes dont les indicateurs remontent régulièrement (ex. : réalisation d'un graphique répertoriant ces données). En revanche, certaines collectivités n'assurent aucune comparaison, bien qu'ayant plusieurs enquêtes réalisées dans le temps.

Par conséquent, la comparabilité des données s'appuie sur des mécanismes adaptés à chaque cas dans le temps (régularité de confrontation) et dans l'espace (zone de confrontation). Certaines collectivités assurent par exemple, une comparaison limitée des indicateurs. C'est le cas de l'enquête de la structure n°1 portant sur le suivi des dossiers de RMI marquant une comparaison entre items par rapport à un objectif fixé en amont dans le cadre d'un rapport d'évaluation synthétique sans comparaison entre zone ou entre période :

« Les indicateurs sont présentés par items. On s'est imposé une satisfaction d'au moins 75%. La ville s'est fixée un objectif de 90% de satisfaction à terme. Il y a donc que pour la confidentialité qu'elle est en dessous de son objectif » [Responsable service Action Sociale, S1].

D'autres collectivités ont en revanche, une comparaison combinant items et périodes par l'analyse de la progression du taux de satisfaction des usagers. Il s'agit également de situer les performances par rapport aux autres services par une comparabilité des taux de satisfaction entre secteurs de compétences :

« Pour ma part, j'avoue que c'est un outil qui pose des questions plus qu'il n'en résout. Pour moi, la satisfaction importe peu mais l'évolution renseigne plus. C'est le ressenti des usagers quant à la prise en compte de leurs disponibilités par le service, qui a un véritable sens. Si ce pourcentage aujourd'hui très satisfaisant, venait à baisser, nous nous remettrons en cause. La mise en perspective des indicateurs sur plusieurs années nous permet de dégager des tendances. Les résultats affichent des indicateurs de tendance qui serviront à la comparaison d'une année à l'autre. [...] C'est un indicateur d'image et de contentement pour nous. On est vers 83% en 2004 et 92% aujourd'hui. On voit une évolution, c'est un juge de paix avec présentation de ces résultats en codirection et en service avec analyse items par items » [Responsable service, S5].

Enfin, certaines collectivités comparent les données dans le cadre d'un contrat d'engagement des performances. Ces structures ont alors intégré les indicateurs de satisfaction des usagers dans un processus permanent de mesure des résultats et de comparaison avec des objectifs négociés de performance. C'est le cas par exemple, de la structure n°6 où l'institut de sondage assure des comparaisons avec d'autres organismes placés dans des conditions proches :

« Nous étalonnons le niveau de satisfaction des clients par une enquête réalisée tous les trimestres. Cela concerne la satisfaction vis-à-vis des transports et des gares. Ce sont des questions fermées. Les résultats affichent des indicateurs de tendance qui nous servent à la comparaison d'une année à l'autre pour le contrat de performance. L'enquête permet également des comparaisons entre Régions. Certaines questions sont communes avec d'autres

enquêtes réalisées sur d'autres zones, cela nous permet de se comparer » [Responsable service, S6].

Par conséquent, cette étude montre une comparabilité variable selon les structures avec des systèmes adaptés de confrontation dans le temps et dans l'espace. Les collectivités éprouvent cependant des difficultés dans la mise en place de ces mécanismes de comparaison des données, posant le problème de leur pérennité [tableau].

Difficultés	Extraits des entretiens
Limite à la normalisation des comparaisons	« Il est difficile de se comparer entre ville car il faut s'adapter à chaque territoire. Il faut des méthodologies d'enquêtes qui soient comparables, éviter des biais dans l'analyse. Il faut trouver la table de conversion en trouvant des éléments d'analyses comparatifs pour que chacun ait des points de comparaison. La comparaison avec des services publics nationaux est encore plus difficile, voire incompatible [avec les SPL] » [Responsable service relations usagers, S2].
Détermination du service à rendre	« Les enquêtes doivent répondre à tel ou tel critère. C'est difficile de comparer les réseaux les uns avec les autres, cela ne veut plus rien dire. On a le politique, que veut-il faire, passer partout mais peu souvent ou décider de renforcer certains axes plus souvent. On est dans le politique. A un moment, il faut trancher politiquement » [Responsable service, S4].
Appréciation des écarts	« On a des résultats intéressants sur le temps d'attente, on s'est aperçu que c'était un item qui était peu intéressant à développer parce que c'était peu ou pas intéressant enfin peu ou pas satisfaisant par exemple, il y avait un nombre de « peu ou pas satisfaisant très faible ». [...] Sur les informations données également, on a des taux de très satisfaisant qui vont un peu au-delà de 70% et des taux de « satisfaisant » qui sont entre 26 et 27% mais entre le « très satisfaisant » et le « satisfaisant », il était difficile d'apprécier les écarts » [Responsable qualité, S7].
Personnalisation de l'enquête	« C'est difficile de comparer. On a 92% de satisfaction. L'enquête est très personnalisée, ce qui rend plus difficile de comparer [les services entre eux] » [Responsable service, S8].

Tableau 76. Les difficultés de l'évaluation associées à la confrontation des données [extrait]

La comparabilité est soumise à des difficultés perçues comme des contraintes limitant les possibilités de confrontation. Les responsables mettent en avant par exemple, le problème des comparaisons des collectivités les unes avec les autres compte tenu de la nécessaire prise en compte des spécificités du territoire et du service. Les responsables publics évoquent également la difficulté de l'utilisateur de se situer lui-même dans des niveaux de satisfaction, en mettant en avant la contrainte matérielle de déploiement du support auprès des usagers-

citoyens. Cette difficulté pose le problème de l'interprétation des écarts au niveau des zones de satisfaction intermédiaire (ex. : interpréter les usagers « *moyennement satisfaits* »³⁰³).

Pour faire face à ces difficultés, les responsables publics mettent en avant par exemple, le choix d'avoir une souplesse dans la démarche de recueil d'informations en créant un système d'évaluation ouvert non uniformisé et non normalisé des paramètres de l'enquête (ex. : limitation *a minima* des questions communes aux services) :

« Est-ce qu'on rend une bonne qualité de service ? A partir de cette interrogation, on vise à un service amélioré, on s'est posé la question dès le départ de savoir si on voulait quelque chose de très normatif et normalisé, est-ce que l'on veut une démarche souple avec possibilité d'adapter pour chaque service le questionnaire. On a décidé cette deuxième solution. On ne veut pas entrer dans un cadre lourd, on veut un cadre léger pour avancer très vite dans certains services et moins dans d'autres » [Responsable service relations usagers, S2].

Les responsables publics nuancent également les objectifs fixés et les résultats de satisfaction obtenus. Le responsable qualité de la structure n°8 adapte ainsi les objectifs en fonction des caractéristiques des champs de compétence évalués :

« Il faut nuancer. On n'a pas forcément les mêmes taux de satisfaction selon que l'on est au service de police municipal où les gens ont besoin d'être rassuré, au service social qui est obligé de dire non à des demandes de logement ou au cinéma municipal qui est plus facile car c'est un moment de loisir » [Responsable qualité, S8].

En laissant une liberté dans la normalisation des comparaisons et dans son interprétation, les responsables publics permettent d'assurer le déploiement des indicateurs de satisfaction des usagers en s'adaptant à chaque cas.

1 3 2. Les apports de la comparabilité des données

En favorisant la comparabilité des données, les indicateurs de satisfaction des usagers constituent des moyens de discipline des acteurs leur permettant de mettre en cause et de réallouer les fonds publics.

- **Mettre en cause un service**

La comparabilité des données constitue un moyen en cas d'évolution significative, de modifier le jugement d'un décideur public sur la qualité du travail d'une équipe. L'indicateur est source de discipline dans la mesure où l'identification d'insuffisances est susceptible d'entraîner des mises en cause de services. La détermination des écarts constitue alors un

³⁰³ En revanche, d'autres responsables mettent en avant l'importance d'analyser en profondeur les différences pouvant exister entre les usagers « *satisfaits* » et ceux « *très satisfaits* » dans la mesure où quelques points (en plus ou en moins) sont considérés comme ayant beaucoup de significations compte tenu de la faible modification des taux de satisfaction.

moyen de motiver les services dans la réalisation des prestations et de créer une dynamique interne tendant au respect de normes de bonnes pratiques de travail (ex. : guide pratique de rédaction administrative, référentiel de formation) :

« L'objectif est d'atteindre un chiffre supérieur et d'engager les mesures d'amélioration appropriées. Quand les taux de satisfaction sont en diminution, on leur demande de voir ce qui s'est passé. On porte à la connaissance du Directeur en charge du service. Un jour, un directeur s'est plaint des résultats du questionnaire. J'ai une gestion minimum nous a-t-il expliqué. Cela ne correspond pas aux préceptes d'un bon accueil et un bon usage de l'enquête. Par l'indicateur, on agite où il va en sortir quelque chose. Suite à cela, il y a eu un recadrage avec la Direction Générale sur le sens à donner à l'accueil » [Responsable mission évaluation, S2].

Pour assurer ces mises en cause, les décideurs publics se fondent sur une normalisation des comportements et des pratiques de travail par le déploiement d'un outillage qualité déployé dans le cadre de la certification *Qualiville*³⁰⁴ (comprenant guide de l'accueil³⁰⁵, charte qualité, plan de formation, gestion des équipes par processus et manuel qualité³⁰⁶). Ces outils édictent les règles à respecter afin que la qualité de l'accueil soit homogène dans les services. Il s'agit de soumettre les acteurs à des règles et de les inciter à aller dans le sens souhaité par le système documentaire. La fixation de normes ayant valeurs d'objectifs est appréhendée comme un moyen de motiver les équipes dans la réalisation de la prestation et de créer une dynamique en interne visant à répondre au mieux aux attentes des usagers :

³⁰⁴ La ville a obtenu le *label Qualiville* en décembre 2007. Cette labellisation concerne les services qui sont en relation avec le public. Elaboré conjointement avec le Centre National de la Fonction Publique Territoriale et l'Agence Française de Normalisation, le *label Qualiville* délivré par l'Association Française pour l'Assurance de la Qualité récompense les villes pour leurs efforts réalisés sur la qualité de leurs services aux usagers. (Journal Officiel du 24 juin 2001). Quand une commune souhaite s'engager dans une démarche *Qualiville*, elle doit certifier son accueil général et son accueil état civil citoyenneté avec en plus, des modules optionnels concernant l'action sociale, la famille, le sport et les interventions sur voirie. En France en 2007, douze Communes ont obtenu ce label pour une durée de trois ans. La certification *Qualiville* porte sur les activités suivantes, à savoir l'accueil, l'orientation et l'information, l'évaluation de la satisfaction client, la gestion des réclamations, la délivrance d'actes administratifs et l'accueil au service. Un Chargé de mission spécialisé dans la démarche qualité est recruté en 2003 pour accompagner son déploiement. Le référentiel *Qualiville* oblige à faire une enquête de satisfaction, préalablement à chaque audit. Le référentiel donne les éléments sur lesquels la collectivité doit interroger le public. Le référentiel oblige d'avoir un niveau de satisfaction global d'au moins 75%.

³⁰⁵ Le guide intitulé « *Comment accueillir le public ?* » précise comment il convient d'accueillir les usagers, les formules de politesse, comment créer un courrier en veillant à respecter sa cohérence et sa lisibilité et comment se présenter aux usagers. Ce document précise les conduites à tenir sur l'accueil téléphonique en précisant pourquoi il faut décrocher rapidement, comment prendre un appel et se présenter, comment traiter un appel destiné à un collègue ou à un élu et pourquoi il faut informer ses collègues de ses absences. Il précise également les délais de réponse à respecter aux demandes écrites du public. Ce document expose également la distinction des comportements « *souhaité* » (ex. : écoute active et reformulation avec prise de note), « *permis* » (ex. : écoute active et reformulation sans prise de notes), « *toléré* » (ex. : renvoi sur le serveur téléphonique en cas d'affluence) et « *interdit* » (ex. : préciser « rappeler plus tard, revenez un autre jour »). Ce document mentionne que le non-respect de ces règles peut entraîner avertissements ou sanctions disciplinaires selon la gravité et la fréquence.

³⁰⁶ A titre d'exemple, le manuel qualité identifie les paramètres d'un bon accueil autour des critères d'exécution, de rapidité, de finition, de travail en commun, de relation avec le public et de ponctualité. De même, la mise en place de la Charte d'engagement pousse à la comparabilité des données en décomposant les paramètres de l'accueil sur lequel le service s'engage vis-à-vis des usagers-citoyens.

« J'utilise le guide de l'accueil pour comprendre pourquoi on n'a pas de bons résultats. Quand on voit qu'un ensemble de point d'accueil augmente, pourquoi pas les autres ? On se demande alors qu'est ce qui n'a pas été fait. Il y a un problème, on va voir ce qui n'a pas été. Notre action n'est pas évidente car l'insatisfaction peut s'expliquer par une action trop tardive mis en œuvre. Il faut analyser si ça va mal » [Responsable mission évaluation, S2].

Ces apports sont organisés par les pilotes de processus transversaux chargés du suivi des modalités de contrôle. Par la définition d'objectifs à atteindre, l'indicateur est alors une source de mobilisation des agents à la nécessité de répondre aux besoins des usagers par la mise en place par exemple, de réunions de direction ou de processus visant à comprendre pourquoi l'objectif n'est pas atteint :

« La mise en place d'un système qualité passe par une connaissance plus fine de qui fait quoi en terme d'organisation. Cela passe par une remise à plat de tous les processus en permettant à tout le monde de fonctionner mieux. Nous avons incité les pilotes de processus à suivre une batterie d'indicateurs de performances pour chaque processus. On se donne des objectifs, cela pousse à aller plus loin » [Responsable service relations usagers, S2].

L'évaluation n'intervient cependant, pas au niveau des agents mais au niveau des équipes de service³⁰⁷. Les enquêtes permettent plutôt de mettre en cause un groupe d'agents (ex : équipe d'accueil) en portant l'attention sur la comparaison de l'action du responsable du service comme par exemple, le responsable accueil d'une bibliothèque :

« La comparaison des agents est possible, mais nous ne sommes pas dans une logique de tableau d'honneur en faisant apparaître des points positifs pour chaque agent. Plus globalement, pour des raisons financières et de principe, on est dans des logiques de performance d'un service et non d'un individu. Ce qui nous intéresse, c'est d'avoir la vision des usagers. On évite de les mettre dans un système de concurrence en tapant sur les moins bons et en décorant les meilleurs. Pour nous, ils sont tous porteurs des améliorations. Je veux une amélioration globale. C'est un effet d'entraînement par le haut, motiver les mauvais à rejoindre les meilleurs » [Responsable mission évaluation, S2].

Cet apport de l'enquête dans une optique de mise en cause se fonde sur un contexte politique et managérial présenté comme propice au développement de dispositifs d'évaluation avec un Maire réélu depuis environ vingt ans (cinquième mandat consécutif) ayant une image de modernisateur de la fonction publique et une population composée notamment de profession libérale :

« Maintenant, nous on rappelle systématiquement l'utilisateur. On considère que si l'on n'a pas rappelé l'utilisateur, on ne remplit pas notre mission de service public. C'est exigeant. C'est lié à la population de cadre supérieur jeune beaucoup plus exigeant qui attendent des services de la

³⁰⁷ A titre d'illustration de ce point, les enquêtes n'apparaissent pas dans le cadre d'une utilisation dans les entretiens annuels d'évaluation des agents, marquant la limite voire la difficulté d'un suivi individuel de l'évaluation.

mairie, des services performants mais également liés à la personnalité du Maire » [Responsable mission évaluation, S2].

L'indicateur constitue un moyen de mettre en cause les équipes au moyen d'outils de contrôle adapté. Les indicateurs mis en avant par les responsables suscitent alors une émulation des services contribuant à l'amélioration de la qualité des prestations délivrées.

- **Réallouer un budget**

Au-delà de l'impact sur les agents, cette comparabilité permet d'exercer une pression sur les partenaires d'une prestation publique en générant la réallocation d'une enveloppe budgétaire par un système de contrat de performance. C'est le cas par exemple, de la structure n°6 intégrant les indicateurs de satisfaction des usagers au sein d'une convention de type bonus-malus financier associé à l'indicateur³⁰⁸ liant l'autorité organisatrice (Conseil Régional) à un délégataire (SNCF) sur six années :

« Nous avons choisi de mettre en place des indices de satisfaction dans nos contrats de performance. Nous avons ainsi établi des objectifs qui nous ont permis ensuite d'élaborer un tableau de bord de suivi de la qualité en étroite collaboration avec le prestataire. Ces tableaux nous permettent de calculer une prime de performance incitative pour le prestataire en mesurant l'atteinte des objectifs » [Responsable service, S6].

L'indicateur apparaît comme un moyen de réallouer le budget d'une année sur l'autre en intégrant l'indicateur de satisfaction des usagers dans les relations contractuelles de la collectivité avec le prestataire. Ce mécanisme de réallocation des ressources permet alors de faire le lien entre l'évaluation du service et la gestion des budgets en rationalisant les dépenses par la formalisation d'engagements réciproques avec des objectifs réévalués tous les ans³⁰⁹. Le système d'évaluation des performances assorti à un mode de rémunération intègre des indicateurs de satisfaction des usagers dans l'évaluation du service public en assurant le rééquilibrage de la gestion des coûts par l'intégration d'aspects relevant de la qualité de la prestation perçue par l'utilisateur (mécanismes de comparaisons contractuelles orientés vers les résultats comprenant des indicateurs de coût et de qualité). Le respect ou non des critères de

³⁰⁸ Ce contrat comprend non seulement l'indice global de satisfaction mais également dix autres critères faisant l'objet de mesures régulières assorties à des points de performance, à savoir le respect du niveau de l'offre, la régularité-punctualité, la fiabilité et la disponibilité des matériels roulants, la disponibilité des autres équipements, la propreté, l'information des voyageurs, la lutte contre la fraude, le nombre des réclamations, la qualité de l'accueil et les taux d'accidents.

³⁰⁹ D'après le responsable du service « *Transport et Infrastructure* », le service accorde de l'importance à la satisfaction des usagers considérée comme le « *levier d'un service public attractif* » en constituant un des éléments du système d'évaluation des Trains Express Régionaux (Convention signée en 2007 entre la SNCF et la Région). Les enquêtes de satisfaction sont ainsi réalisées au vu de critères déterminés avec un institut de sondage.

qualité définis dans la convention de délégation de service public est ainsi sanctionné par un bonus ou malus de rémunération annuel du prestataire, jugé « *incitatif* » :

« Ces enquêtes de satisfaction sont faites depuis 1997 car il s'agit d'une nouvelle compétence de la Région dans le cadre de la décentralisation. A partir de ces informations, [le service] se fixe en début d'année, avec la SNCF, des objectifs et il mesure les résultats sur l'année. La direction compare les objectifs et les résultats et cela donne lieu à un calcul de bonus-malus financier. Si les objectifs ne sont pas atteints, la Région verse un malus à la SNCF et si la SNCF atteint les objectifs, la Région lui verse un bonus. Ceci contraint la SNCF et force la Région à avoir des objectifs réalisés. Ce bonus-malus peut aller de 500 000 € à 2 millions d'€ » [Responsable service qualité SNCF, S6].

Ce contrat de performance applicable à la structure n°6 apparaît non exclusif dans la mesure où il passe également par un système régulier de dialogue avec le prestataire notamment au travers de réunion de suivi des réclamations :

« Il y a l'équivalent [du service] à la SNCF, ce qui facilite le contact. Il y a des comités de pilotage SNCF-Région réguliers pendant lesquels sont abordés les dysfonctionnements connus par le biais des enquêtes. Par exemple, la propreté des toilettes dans les trains a un taux de satisfaction de 80%. Dans ce cas, le service va interroger la SNCF en demandant ce qu'il s'est passé, s'il y a eu des soucis. Dans l'ensemble, les résultats sont plutôt bons. Ce qui revient régulièrement suite à ces enquêtes est un souci de régularité des trains. Mais dans l'ensemble, les résultats tendent vers le haut. Sur la totalité de la convention précédente, qui a duré cinq ans, on se rend compte que la qualité de service a augmenté, on est passé de 80% à 90%, voire 95% sur certains items » [Responsable service, S6].

Ce système intègre également la gestion des réclamations reçues au service « *Transport et Infrastructure* » du Conseil Régional en constituant un moyen de collecte d'informations complémentaires aux enquêtes n'intervenant pas dans le jugement du bonus-malus mais utilisés comme un outil d'ajustement permanent du service rendu. Le responsable répond lui-même directement (quand la réclamation concerne sa compétence), se retourne vers le pôle technique de la Région ou transmet à la SNCF si nécessaire :

« Quand il y a des réclamations, elles sont traitées au coup par coup. En moyenne, la direction reçoit une vingtaine de réclamations par mois. Pour traiter ces réclamations, [le service] donne soit une réponse directe quand elle a la capacité de le faire, soit une réponse d'attente ou une réponse de transmission à la SNCF. Souvent l'utilisateur se retourne vers [le service] sur un problème de qualité de service dont la SNCF est directement responsable. Les réclamations et les remarques arrivent aussi beaucoup via le site Internet TER pour une question de facilité » [Responsable service, S6].

Ce contrôle est confronté au suivi des réclamations des usagers de la SNCF permettant aux responsables d'avoir une vision globale des dysfonctionnements. Ces indicateurs font

l'objet de plans d'actions afin d'assurer l'amélioration du niveau de service mesurée au travers du taux de réclamations des usagers :

« L'idée est d'avoir les résultats le plus rapidement possible, certains arrivent par mail, pour que l'on ait une réactivité importante. La SNCF a besoin de ce retour de terrain. Sur les enquêtes de satisfaction, globalement le taux de réponse est satisfaisant. Les usagers jouent plutôt le jeu » [Responsable service qualité SNCF, S6].

Le déploiement des indicateurs de satisfaction des usagers et de leurs comparaisons s'inscrit dans le contexte d'un Conseil Régional cherchant à avoir un poids vis-à-vis d'un prestataire historiquement gestionnaire des réseaux ferroviaires. La collectivité utilise alors ces outils comme un moyen de pression du prestataire pour rééquilibrer les rapports de gestion de la prestation au profit de la Région ayant une faible lisibilité sur sa compétence transport vis-à-vis des usagers-citoyens :

« Clairement, cette convention constitue un moyen de pression sur la SNCF d'améliorer la qualité au service à rendre aux habitants. Cela nous permet d'avoir un certain poids vis-à-vis de la SNCF » [Responsable service, S6].

Ces mécanismes de comparaison ne sont cependant, pas systématiquement associés à une réallocation des fonds publics avec une absence d'impact budgétaire. C'est le cas par exemple, de la structure n°4 intervenant dans le domaine du transport départemental et commercial marqué par l'envoi des résultats d'enquêtes sans intégration dans le cadre d'un contrat de performance :

« Le service transport se contente de suivre la satisfaction des usagers à travers des tableaux de bords réalisés suite à des enquêtes ponctuelles diffusées par certains transporteurs ainsi que par le suivi des réclamations de la clientèle par courriers et courriels. Un premier tri des réclamations est effectué par le secrétariat du service puis les plaintes les plus pertinentes et portant sur des dysfonctionnements importants du réseau sont retournées vers le responsable du pôle ou vers le transporteur de la ligne concernée. Une réponse personnalisée est apportée » [Responsable service, S4].

L'évaluation des indicateurs de satisfaction des usagers n'ont pas d'impacts financiers sur la durée du contrat de délégation dans la mesure où lors de la signature du contrat de Délégation, aucune obligation de mise en place d'enquête n'est imposée par le Conseil Général. Dans les cahiers des charges des délégations de services, l'autorité organisatrice n'impose pas par exemple aux délégataires, une obligation de mesure de la satisfaction de sa

clientèle³¹¹. Cette dernière s'en remet aux opérateurs sans qu'aucun contrôle ne soit véritablement organisé sur la validité des enquêtes utilisées :

« on est cependant assez limitée. On n'a pas de contrat de performance avec une prime de performance associée aux indicateurs. Nous sommes qu'exploitant dans un cadre contractuel précis. On fait remonter les indicateurs demandés mais sans impact financier. Si on perd en évolution, on n'a pas de malus » [Responsable transporteur 2, S4].

Dans le domaine du transport, ce sont les transporteurs privés qui jugent utile de s'imposer de réaliser des enquêtes auprès des usagers et de les diffuser sous forme de tableau de bord au Conseil Général :

« Ces techniques permettent de mettre en place des tableaux d'objectifs, souvent simples et progressifs, qui sont donnés aux différents services pour savoir sur quels points ils doivent concentrer leurs efforts. L'objectif est un taux de 80 % de satisfaction minimum pour tous à horizon 2009 en sachant que le niveau moyen est actuellement de 70 % mais que certaines unités ont déjà dépassé les 80 % » [Responsable qualité transporteur 2, S4].

Les responsables qualité des transporteurs 1 et 2 soulignent d'ailleurs l'importance de prendre en considération d'autres paramètres pour évaluer la qualité du service rendu au niveau de l'utilisateur en assurant une confrontation des résultats de satisfaction avec des données internes de service :

« Il faut manier les résultats de ces évaluations avec prudence et ne pas tirer de conclusions hâtives sur un taux de satisfaction élevé. On a un responsable de critère, si les clients nous font des réclamations comme quoi les horaires affichés sont faux ou ils disposent d'une mauvaise information, c'est à lui que je vais m'adresser en lui disant « pourquoi il y a une mauvaise information ». Après c'est à lui d'aller voir les gens qui travaillent sur place et de leur dire « on vous a transmis des informations, vous ne les avez pas affichées » ou l'affichage est pas bon et il part vérifier. C'est lui qui est le porteur de cette procédure » [Responsable qualité transporteur 1, S4].

Ce point apparaît également au travers du jugement du responsable qualité du transporteur 2. La phase d'interprétation et d'autonomie des acteurs vis-à-vis des résultats de satisfaction permet l'émergence d'un contrôle adapté à chaque contexte en tentant d'éviter une manipulation des répondants :

« Tous les ans, un questionnaire est réalisé et distribué à bord des lignes pour faire remonter les informations. Ce questionnaire est surtout pertinent sur les lignes commerciales, moins pour les scolaires qui trichent souvent et faussent l'enquête. Il faut aller plus loin que les indicateurs, il faut aller voir les réclamations sur des domaines plus précis avec une analyse plus fine en se

³¹¹ Lors de la Délégation de 2003, aucune obligation qualitative n'était imposée par le Conseil Général. Le responsable du service Transport du Conseil Général estime que le taux de fréquentation reste un indicateur pertinent de la satisfaction des usagers et donc de l'adéquation de l'offre proposée.

dotant des moyens d'analyses sur la recherche de causes » [Responsable qualité transporteur 2, S4].

Même s'il n'y a pas d'impact sur la situation budgétaire au travers du montant du service alloué aux prestataires, les transporteurs appréhendent les résultats de satisfaction des usagers comme un moyen de motivation des conducteurs allant jusqu'à la nomination à certains postes sur la base notamment de ces résultats³¹². Les indicateurs de satisfaction des usagers ont également un rôle important concernant le renouvellement du contrat. La démarche permet en effet, aux prestataires de se positionner sur le plan concurrentiel, en mettant en avant une différenciation par rapport aux concurrents lors du renouvellement du contrat. Il s'agit de valoriser l'entreprise auprès du Conseil Général et plus précisément, des élus et responsables de services siégeant dans les Commissions d'appels d'offres en mettant en avant les résultats obtenus. Si les transporteurs arrivent à démontrer leurs aptitudes à satisfaire la majorité de leurs usagers, ils ont alors une chance de poursuivre leur activité. La relation transporteur et Conseil Général est ainsi marquée par une situation de monopole dans la gestion du lot de transport des voyageurs attribué par l'autorité organisatrice du réseau et une concurrence entre opérateurs lors du renouvellement de la Délégation de Services Publics. Ce phénomène concurrentiel entre zones d'exploitation et l'envie de préserver son marché au terme du contrat motivent les délégataires à évaluer régulièrement la satisfaction de leurs usagers :

« Le but est effectivement de démontrer qu'on est délégataire d'un réseau qui ne nous appartient pas mais que l'on fait en sorte que ce réseau vive. On essaie de se positionner vis-à-vis du Conseil Général comme un partenaire incontournable, c'est un avantage concurrentiel aussi. En 2012 au moment du nouvel appel d'offre, cela va être la guerre ouverte et puis après, on repartira en fonction des lignes qu'on aura gagné ou perdu. Une fois la délégation remportée et la répartition des lignes entre chaque transporteur, on essaie de travailler en bonne intelligence pour pouvoir faire des correspondances » [Responsable qualité entreprise 1, S4].

Les indicateurs apparaissent ainsi comme un moyen de réallouer les fonds du prestataire pour orienter vers la nécessaire prise en compte de la qualité du service rendu. Cela se manifeste par l'utilisation d'indicateurs de satisfaction des usagers dans les mécanismes de mesure des performances, même si ces mécanismes n'existent pas systématiquement. La confrontation des données constitue alors un dispositif d'influence autour de la dimension non financière de la performance afin de susciter et de développer la nécessaire prise en compte de la qualité de service dans les décisions de gestion des prestataires.

³¹² La démarche est utilisée pour la motivation des salariés dans la mesure où l'entreprise motive ses conducteurs en mettant en avant que si le service de transport local fonctionne correctement et est bien évalué, ils passeront à l'autre activité commerciale de l'entreprise (à savoir le voyage à l'étranger).

La confrontation des indicateurs permet d'assurer la mise en cause d'un service et la réallocation des fonds publics. Cette comparabilité revêt une dimension disciplinaire dans la mesure où la norme permet d'aligner les acteurs-partenaires autour des objectifs des responsables publics. Pour se faire, les acteurs-partenaires combinent les outils (ex. : système budgétaire et contrôle qualité), les diffusent (ex. : informations sur les indicateurs, systèmes contractuels) et les interprètent (ex. : intégration des données portant sur le territoire).

Par conséquent, les modalités contraignantes (visibilité des performances, comparabilité des données, invisibilité de la surveillance) apparaissent source de discipline entre acteurs en permettant d'orienter les comportements vers des priorités à atteindre, même si ces aspects n'apparaissent pas systématiquement comme source de discipline.

2. L'analyse des caractéristiques de la fonction d'apprentissage des indicateurs

Les pilotes de projet mettent en place des indicateurs dont les caractéristiques ont une finalité d'apprentissage pour les acteurs-partenaires. Cette fonction d'évaluation est étudiée avec les modalités habilitantes de décomposition et de synthèse des savoirs.

2 1. Les caractéristiques des savoirs décomposés

Les indicateurs étudiés constituent des moyens de décomposition des opinions des usagers [code : SAV-DECOMP] ayant une fonction d'apprentissage pour les acteurs-partenaires [code : FIN-APPR].

2 1 1. Les modalités des savoirs décomposés

Les indicateurs de satisfaction des usagers sont produits et exploités par les pilotes du projet. Cette démarche se fonde sur la mise en place d'une décomposition analytique du service à évaluer produisant des savoirs complexifiant les opinions des usagers [tableau].

Ind	Caractéristiques des modalités de complexification des savoirs
1a	Savoirs portant sur le profil et la représentativité des répondants. Questions sur l'emploi et la situation de surendettement. Etude complémentaire au dispositif d'analyse des besoins sociaux. Difficulté liée au temps à consacrer à la démarche.
1b	Prise en compte des commentaires avec zones d'expression libre.
2	Questionnaire avec commentaires, croisement avec caractéristiques personnelles des répondants. Distinction points forts et points secondaires sur la satisfaction globale et points de transversalité. Existence d'une rubrique « <i>remarques</i> », donnant la possibilité de mettre des suggestions sans remplir le questionnaire. Difficulté liée à l'absence d'exhaustivité. Recherche de duplication des questionnaires.
3	Absence de croisement. Prise en compte des commentaires dans les zones prévues à cet effet.
4a	Savoirs décomposés sans approfondissement par items, absence de croisement et commentaire possible. Analyse par lignes de transport avec comparaison.
4b	Questions fermées sur la prestation soumise par téléphone.
5	Taux avec appréciation générale sur l'indice de satisfaction des usagers. Récupération des questionnaires une fois l'agrégation réalisée. Partie expression libre et commentaires. Difficulté liée à la collecte par des questions ouvertes.
6	Pourcentage fourni item par item. Existence d'une partie observations et remarques. Croisement avec les caractéristiques personnelles des répondants.
7	Prise en compte des remarques des usagers dans la partie prévue à cet effet avec questions spécifiques sur l'accueil bibliothèque avec système de papier de couleur pour chaque type de questionnaire.
8	Items explicités par des indicateurs avec possibilité de mettre des commentaires. Analyse du niveau d'accessibilité des locaux. Difficulté liée à la longueur du questionnaire. Mise en place d'un système ponctuel d'accompagnateur.

Tableau 77. Les modalités de complexification des savoirs [extrait]

Les collectivités étudiées utilisent des mécanismes adaptés de complexification des savoirs autour de la logique de quantification. La décomposition permet par exemple, d'effectuer des croisements de données (ex. : analyse des liens entre le niveau de satisfaction et les caractéristiques personnelles des répondants ou entre le niveau de satisfaction et le lieu de la prestation). Ces mécanismes portent sur la production d'indicateurs fondés sur des techniques d'échantillonnage et de croisement. Ces données permettent en effet, à l'enquête de relier les niveaux de satisfaction avec les caractéristiques de l'évaluation pour produire des connaissances différenciées n'apparaissant pas avec une analyse statistique simple par items ou en se référant aux seuls retours informels des usagers. Cette décomposition de l'opinion des usagers facilite alors la production d'informations complémentaires en créant des typologies (sous-catégories de segments d'usagers).

Les modalités de complexification utilisent également des mécanismes de qualification au travers de la prise en compte des commentaires formulés dans des zones spécifiques et prévues à cet effet permettant d'approfondir l'opinion des usagers. Cela peut également se faire par l'analyse de questions ouvertes permettant la formulation d'un avis pour le répondant ou par des zones de commentaires libres (ex. : formulation d'une opinion au dos du questionnaire papier).

Par conséquent, les savoirs produits s'appuient sur des mécanismes adaptés à chaque collectivité en se situant au niveau de la quantification (indicateur de complexification) et de la qualification (commentaire de complexification). Certaines collectivités assurent par exemple, la production d'un savoir décomposé des données par items sans approfondissement marquée par une absence de croisement de données et d'analyse des commentaires :

« Le transport à la demande bénéficie globalement des mêmes taux de satisfaction. Il s'agit d'un questionnaire à choix multiples. Nous avons préféré les questions fermées aux questions ouvertes, ces dernières étant difficilement exploitables par la suite » [Responsable qualité entreprise 1, S4].

Par ailleurs, d'autres collectivités réalisent uniquement des croisements sans approfondissement par des commentaires répertoriés comme par exemple au niveau de la structure n°7. Le croisement apparaît comme un élément d'amélioration à la compréhension du service à rendre. C'est le cas de la structure n°6 reliant les caractéristiques personnelles des répondants (ex. : catégorie socio-professionnelles et âges des voyageurs) à leurs niveaux de satisfaction :

« Ce mode de transport nourrit quelques insatisfactions. Ainsi, 37% des usagers dont 45% de ceux âgés entre 15 et 25 ans, jugent insuffisants l'ouverture des guichets. La fréquence des trains pose également problème à 28% des voyageurs. [...] De l'enquête, le Conseil Régional retire trois améliorations prioritaires pour accroître tant le degré de satisfaction des usagers que la fréquentation du TER. Un effort en matière tarifaire est jugé nécessaire car souhaité par 31% des voyageurs. La ponctualité doit être améliorée comme le souhaitent 29% des passagers et dernier point, la fréquence des trains devrait être augmentée pour 28% des utilisateurs ». [Responsable service, S6].

Enfin, certaines collectivités assurent une décomposition par des savoirs chiffrés croisés et par l'analyse de commentaires répertoriés comme par exemple au niveau de la structure n°7. Les savoirs s'orientent alors vers la réalisation de typologies des usagers-citoyens en fonction de leurs niveaux de satisfaction en permettant d'identifier quelles sont les catégories les moins satisfaites et en soulignant leurs attentes spécifiques. Cette enquête de satisfaction donne également lieu à la prise en compte de commentaires approfondissant les insatisfactions récurrentes et permettant de proposer des actions correctives :

« L'objectif après chaque enquête a été de faire une synthèse puisqu'on est dans un processus transversal et en même temps, c'est là où le travail est important, de redonner à chaque service ses propres questionnaires, on avait moyen d'identifier le service parce qu'on demandait aux usagers de cocher le service concerné et s'ils cochaient plusieurs cases on affectait, sauf si l'usager avait mentionné un point particulier, les mêmes réponses au même service, c'est-à-dire que si l'usager allait à l'accueil état civil et était très satisfait de la confidentialité et allait au pôle social et était encore très satisfait, on y allait aussi. Et puis, les usagers savaient faire la différence parce que des fois ils nous disaient par exemple, au pôle social, c'est très bien mais pas la haut, alors c'est long quand vous avez 500 questionnaires, il faut s'y attaquer mais bon cela a fonctionné » [Responsable qualité, S7].

Par conséquent, cette étude montre un déploiement des savoirs variables selon les structures étudiées. Cette décomposition analytique du service est soumise à des difficultés perçues par les responsables [tableau]

Difficultés	Extraits des entretiens
Temps consacré à la démarche	« Le temps à consacrer à l'étude des commentaires est une contrainte forte. L'analyse des commentaires et des opinions est souvent difficile et peut-être trompeuse. C'est long et fastidieux de relever tous ces commentaires. Ça prend du temps » [Responsable service action sociale, S1].
Difficulté de l'exhaustivité	« On n'a pas une vision exhaustive, on a des échantillons, on peut pas faire de l'exhaustif, le territoire est trop grand. Il faut décliner. Ils sont satisfait par rapport à une demande qu'ils ont formulé » [Responsable service relation usagers, S2].
Collecte des questions ouvertes	« Les questions sélectionnées ont été choisies et formulées de façon à pouvoir être exploitées. Elles font appel à des données objectivables. Il s'agit du ressenti de la personne sur des éléments quantifiables. Les questions sont ciblées. Cependant, la seule question ouverte fait l'objet de nombreux « ne se prononce pas », ce qui remet en cause sa pertinence » [Responsable association, S5].
Longueur du questionnaire	« Plus le questionnaire est long, plus on baisse le taux de réponse. L'enquête était trop longue. On est toujours tributaire du taux de réponses qui est plutôt à la baisse depuis quelques années, on est passé de 1000 à 700 réponses alors même que nous mettons nos enquêtes en ligne » [Responsable qualité, S8].

Tableau 78. Les difficultés de l'évaluation associées à la complexification des savoirs

Les responsables publics mettent en avant des difficultés impactant la démarche de complexification des savoirs comme par exemple, la difficulté prendre en compte les spécificités locales ou de pouvoir comparer les données, de recueillir tous les commentaires compte tenu du temps imparti au traitement du questionnaire. Ces contraintes posent par exemple, le problème du coût de la démarche de décomposition notamment en personnel à consacrer à l'analyse des questionnaires. L'analyse s'inscrit dans une logique où le pilote du

projet doit faire des choix dans l'approfondissement de l'analyse, en terme de coût engendré et de temps passé au traitement des questionnaires.

Afin de faire face à ces difficultés, les responsables publics peuvent par exemple, mettre en place un système d'accompagnateur ponctuel venant aider à expliciter les opinions et inciter les usagers-citoyens à aller au-delà de la seule formulation de leurs avis (ex. : faciliter l'expression de l'utilisateur dans la zone de commentaire). L'accompagnateur a alors comme rôle d'approfondir les réponses pour les inciter à mieux remplir les enquêtes afin de permettre d'améliorer la qualité des données :

« Il faut mesurer de façon plus fine. Recueillir, multiplier ou développer les outils pour mesurer les besoins des usagers, cela aussi est une piste d'amélioration. On peut se contenter de dire. Ils ne réclament rien, on ne va pas aller au-devant, on ne va pas aller chercher des problèmes, là où les usagers n'en ont pas mais en mettant un personnel accompagnateur, cela peut être vraiment une piste d'amélioration » [Responsable qualité, S8].

Le processus de déploiement des évaluations peut également dupliquer le questionnaire de satisfaction des usagers en plusieurs envois pour éviter une enquête trop lourde et ainsi permettre l'approfondissement des sujets :

« J'ai une formation en psychologie du travail, j'ai été amené régulièrement à élaborer des tests, cela me permet effectivement d'élaborer les questionnaires. Ainsi, je sais que si l'on veut savoir beaucoup de choses, il va mieux falloir faire trois questionnaires plutôt que un important avec trop d'informations sur plusieurs sujets » [Responsable service relations usager, S2].

Les savoirs décomposés sont ainsi confrontés à des difficultés limitant les capacités de quantification et qualification des données.

2 1 2. Les apports de la décomposition des savoirs

Sur la base des savoirs décomposés, les indicateurs de satisfaction des usagers constituent des moyens d'apprentissage des acteurs-partenaires leur permettant de comprendre les comportements et d'adapter les services.

- **Comprendre les comportements**

Les savoirs décomposés (commentaires et mots) peuvent par exemple, faciliter la compréhension par les décideurs publics des comportements des usagers et du service rendu en réalisant des typologies à partir de la production d'indicateurs croisant les données. C'est le cas par exemple, de la structure n°1 au niveau du suivi des bénéficiaires du RMI, ayant décidé de maintenir son dispositif portant sur sa politique de prise de rendez-vous des usagers-citoyens en maintenant un système adapté à chaque zone géographique :

« Cette enquête a été faite en amont de la revue de direction. Pour ajuster l'organisation et les prestations, il me semblait important de pouvoir interroger les usagers en réalisant des typologies de profil des bénéficiaires et de leurs satisfactions. Par exemple, par un croisement sur la fréquence de rendez-vous, on s'est aperçu de résultats homogènes, les gens ne nous disaient pas qu'ils ne pouvaient pas voir leurs référents sociaux. Si pour une équipe, on avait fait ressortir une différence importante en terme de satisfaction, on se serait interrogé de la modification de nos procédures de rendez-vous. [...] En fait, sur certains quartiers, l'agent donne un rendez-vous à charge pour la personne de voir si elle est disponible alors que dans d'autres agences, ils disent merci de me contacter pour convenir d'un rendez-vous. On s'est aperçu que les deux étaient satisfaisants. On a conservé un système mixte » [Responsable de service action sociale, S1].

Cette enquête permet de comprendre les réactions du public vis-à-vis d'une prestation hétérogène et d'identifier les points « *négatifs* » à corriger. L'enquête s'est ainsi manifestée par le maintien du système en place, c'est-à-dire marquée par l'absence d'uniformisation des modalités de prises de rendez-vous. La mise en place d'un croisement entre les zones géographiques des répondants et le critère de satisfaction vis-à-vis de la disponibilité des agents favorise la compréhension du service, les mesures ayant dans ce cas un effet d'inaction. Cette analyse approfondie se fonde sur un *a priori* négatif provenant des contacts directs avec les usagers-citoyens par rapport à des référents sociaux ressentis comme peu disponible :

« Les résultats ont été analysés par [le responsable analyse des besoins] et moi-même. Nous avons procédé à une analyse croisée pour voir si le lieu de l'individu pouvait avoir des incidences sur les réponses. Il y a eu des points soulevés sur l'aménagement des locaux et la confidentialité avec un centre ayant des locaux neufs et un autre avec des locaux vétuste, cela a été un élément ressorti. Mais, le mécontentement n'est pas ressorti nettement dans l'enquête concernant la disponibilité des travailleurs sociaux » [Responsable service action sociale, S1].

Cette étude mettant en avant l'exigence de compréhension des comportements s'est développée dans le contexte favorable d'une responsable action sociale venant d'une autre collectivité et devant mettre en place un projet de service. La responsable du pôle action sociale a alors travaillé avec le Chargé de mission ayant pour activité l'analyse des besoins sociaux depuis cinq ans³¹³. L'enquête pilotée par le Chargé de mission constitue ainsi pour la Responsable du pôle « *Action sociale* », un moyen rapide de comprendre le fonctionnement du service et les ressentis des usagers-citoyens :

³¹³ L'analyse des besoins sociaux est un document annuel obligatoire consistant en l'analyse des besoins des bénéficiaires des prestations délivrées par les CCAS.

« Je suis arrivée en février 2005, j'ai eu la tâche à mon arrivée, de mettre en place un projet de service³¹⁴. La démarche d'évaluation de la satisfaction des usagers s'inscrit dans ce projet. Avant d'améliorer ou non un service, il est important d'avoir la vision de l'utilisateur sur le service rendu » [Responsable service action sociale, S1].

Le contexte juridique apparaît également comme une source de soutien au déploiement du dispositif favorisant la compréhension des comportements des usagers-citoyens :

« La Loi de 2002³¹⁵ nous a sensibilisé à la question de l'évaluation de la satisfaction des usagers. J'ai souhaité que ce soit une démarche participative des travailleurs sociaux pour construire l'outil. [Le chargé de mission analyse des besoins] était le spécialiste et je me suis tournée vers lui avec le double objectif, analyse des besoins et de la satisfaction, en sachant que c'est un peu le pendant de l'analyse des besoins. Le fait de les interroger sur leurs besoins nous permet d'améliorer et d'agir dans le futur » [Responsable service action sociale, S1].

Au-delà de la personnalité du décideur, cette enquête visant à l'analyse de la perception de la politique de rendez-vous s'est positionnée dans le cadre d'une volonté de résoudre le problème de l'absentéisme des usagers-citoyens aux rendez-vous avec les travailleurs sociaux :

« Concernant la décision pour nos convocations, on a un public en situation de précarité avec un fort taux d'absentéisme au rendez-vous des travailleurs sociaux, cela était sensible et nous avons pris la décision de ne rien modifier » [Chargé de mission analyse des besoins, S1].

Cet apport des croisements sur la satisfaction des usagers en terme de compréhension des comportements des usagers-citoyens s'inscrit également dans le contexte d'une ville organisée en Conseils consultatif de quartier et d'un Maire³¹⁶ souhaitant développer des systèmes d'écoute social dans son mandat politique visant à « *recueillir l'opinion des habitants, de prendre le pouls du quartier* » :

« L'enquête de satisfaction est dans cette lignée où l'on a un Maire ayant souhaité dès le départ mettre en place des outils de démocratie locale. Il s'agit de démarche et de lieu d'expression des habitants, et d'ailleurs il ne s'en prive pas. Les gens ont l'habitude de s'exprimer sur les projets notamment à travers les conseils de quartier » [Responsable service action sociale, S1].

³¹⁴ Le projet de service est appréhendé par la Responsable du service comme un vecteur d'animation des équipes qui se décline sous la forme de projets à mettre en place dans le temps. Il s'agit d'amener les acteurs à construire des représentations communes élargissant leurs perspectives de travail, au-delà du champ strict de leurs interventions. Concernant la structure n°1, il s'agit d'un document de travail présenté devant le Directeur du CCAS précisant les axes du service sur quatre ans et les dispositifs à mettre en place.

³¹⁵ La Loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 relative à la « *Rénovation de l'action sociale* » visant à « *placer l'utilisateur au cœur des dispositifs de l'action sociale* » constate un « *manque d'outils d'adaptation de l'offre aux besoins* ». La loi mentionne par exemple, la création de Conseil de la vie sociale pour les établissements. Les établissements médico-sociaux doivent également effectuer une autoévaluation des services rendus.

³¹⁶ Le CCAS est un établissement public communal, dirigé par un conseil d'administration de 15 membres dont des représentants d'association de la ville. La place du Maire dans les CCAS est importante dans la mesure où il est le Président de droit du Conseil d'administration.

Ces savoirs décomposés facilitent également la compréhension par les décideurs publics des comportements des usagers et du service rendu dans le cadre de la structure n°5 sur sa compétence sociale. La lecture des commentaires formulés dans les questionnaires remplis par les usagers-citoyens permet par exemple, de mieux comprendre leurs perceptions de la politique de fixation des rendez-vous par les agents :

« Avant, les agents ne pouvaient pas recevoir tout de suite, donc on fixait plus de rendez-vous. Le problème était que les gens s'impatientaient, ne pouvaient pas avoir de réponse directe. On a donc étudié l'enquête pour comprendre la perception des gens par rapport à notre politique de fixation de rendez-vous » [Responsable association, S5].

La conception d'un savoir décomposé au travers de l'analyse des commentaires formulés dans les questionnaires de satisfaction des usagers permet pour les responsables publics, de mieux comprendre l'intérêt d'un éventuel changement de fonctionnement des prises de rendez-vous. L'enquête constitue alors un moyen d'analyse de l'impact des décisions (abandon du fonctionnement sur rendez-vous en le substituant éventuellement à un système aménagé sur certaines périodes sans prise de rendez-vous) :

« Jusqu'où on écoute la parole de l'utilisateur ? Je dirai qu'il y a une codécision toujours. Quand on les a sondés sur les parties de force de propositions, souvent on découvre rien de nouveau mais cela permet d'objectiver le ressenti. Les travailleurs sociaux connaissent leurs problématiques et nous relaient les informations. Mais là, l'enquête objective un peu les choses. Cela nous a permis de mieux comprendre l'impact de notre politique de prise de rendez-vous. On fonctionne sur rendez-vous, donc l'utilisateur est accueilli dans la foulée pas de temps d'attente. Les commentaires permettent d'identifier un phénomène d'accueil qualitatif positif, ce qui nous conforte dans notre choix. En plus, nous savons que ceux qui répondent prioritairement ce sont les parents très satisfaits de la prise en charge et ceux qui ne le sont pas du tout. On le sait grâce à la partie expression libre » [Responsable association, S5].

L'étude des commentaires des usagers-citoyens constitue un moyen de vérifier la cohérence des actions avec les besoins où le responsable approfondit la compréhension du ressenti des usagers-citoyens à travers la lecture de leurs histoires personnelles formulées dans la partie expression libre. Si les indicateurs apparaissent comme des savoirs intéressants pour comprendre l'avis des usagers, le responsable public relativise les résultats afin de prendre en compte les difficultés de l'outil et le contexte de l'organisation :

« La notion même de satisfaction des familles est délicate à définir car dire que l'on est satisfait ou insatisfait ne signifie pas que le travail est bien fait ou pas. En effet, une famille peut être très insatisfaite si à la suite de la prise en charge, l'enfant a fait l'objet d'un signalement et d'un placement alors que nous aurons parfaitement remplis notre tâche de protection de l'enfant » [Responsable association, S5].

Cette relativisation des données provient également du mode de construction de l'outil associant uniquement des acteurs internes. Le responsable de service met également en avant l'importance de cette phase de relativisation. Afin d'évaluer la satisfaction des usagers, le responsable intègre alors des données qualitatives dans son jugement d'évaluation. Les caractéristiques des usagers accueillis constituent donc un élément important dans la réflexion sur l'aménagement de la politique de rendez-vous :

« Nous avons relevé un taux de satisfaction de 95%. Ce taux de satisfaction est élevé car le public auquel nous avons à faire n'a pas l'habitude d'être interrogé. Il s'agit d'un public captif, il se satisfait de ce qu'on lui propose. Donc pour nous, ce taux de satisfaction élevé ne signifie pas que nous sommes performants » [Responsable service, S5].

Ces savoirs décomposés se développent dans le but de comprendre un comportement complexe lié à l'intervention dans le domaine du social et plus particulièrement, de l'aide à la parentalité. La formalisation de commentaires par les répondants est présentée comme délicate et difficile car exigeant de l'utilisateur, de formuler un sentiment par rapport à une prestation imposée par l'autorité publique. Le responsable de l'association met donc en place un dispositif favorisant la formulation de l'opinion des usagers-citoyens en rupture avec les modes de fonctionnement du passé :

« Le public que je rencontre est un public en difficulté pour qui il est difficile de s'exprimer et de dire s'il est content ou non des mesures prises à son égard. Dans le secteur social, c'est souvent l'administration, à travers ses techniciens, qui décide de ce qui doit ou non être mis en place. On décide pour eux sans vraiment leur demander leur avis. Ce constat s'explique par la formation des agents territoriaux et le supposé savoir qu'ils véhiculent » [Responsable service, S5].

Les analyses des commentaires des usagers-citoyens apparaissent également comme une source de réflexion sur le fonctionnement du service. C'est le cas des enquêtes réalisées dans le cadre du transport commercial des lignes régulières de la structure n°4. Le suivi des indicateurs de satisfaction des usagers couplé à l'analyse des commentaires constituent un moyen de compréhension et de suivi de la réalisation du service :

« C'est difficile, ce n'est pas parce que quelqu'un nous dit que le bus n'est pas passé que la satisfaction n'est pas bonne. C'est le problème de la qualité exigée et perçue sur des constats réels. Nous allons voir si le bus est passé, nous avons une tolérance de passage jusqu'à trois minutes de retard et une minute d'avance. Il y a une exigence de plus en plus grande, il faut rester dans le réel. On fait la somme comment cela évolue. On regarde par ligne et on cherche les items pertinents, retard avance bus, attitude du conducteur. Certains nous disent que les conducteurs n'éteignent pas le moteur au terminus, on est très à l'écoute de ces éléments, c'est un indicateur fort » [Responsable service, S4].

Ce dispositif d'évaluation fondé sur les enquêtes de satisfaction des usagers est complété par le traitement des réclamations [tableau].

Structures	Caractéristiques du suivi des réclamations
Transporteur 1	Les réclamations des clients sont traitées et obtenues grâce à des fiches de signalement à souche à disposition des conducteurs faisant remonter les dysfonctionnements. Chaque feuille est pré-numérotée en trois exemplaires (un qui reste dans le carnet, un pour le client et un pour le traitement de la réclamation). Ce carnet est également utilisé pour les problèmes techniques de dégradation.
Transporteur 2	Les réclamations sont obtenues à partir des courriels et courriers reçus. Les réclamations sont synthétisées et envoyés au Conseil Général dans le Rapport d'activité de l'entreprise. Une feuille de signalement est à disposition des conducteurs comprenant le nom de l'émetteur, la date, le numéro du véhicule et le service concerné.
Conseil Général	Un tri des réclamations (courrier, téléphone ou courriel) est effectué par le secrétariat du service puis pour les plus pertinents, elles sont retournées vers le responsable du pôle qualité du transporteur. Le Conseil Général dispose également d'un site Internet permettant aux utilisateurs des services de faire part de leurs insatisfactions. Le service transport du Département dispose également d'une Note de synthèse des principales catégories de réclamations issues des transporteurs.

Tableau 79. Le suivi des réclamations concernant le domaine du transport départemental

Les données issues du suivi et de traitement des réclamations complètent les données des questionnaires que ce soit pour l'entité délégatrice ou pour les transporteurs en étant jugé comme « *un indicateur assez fiable que quelque chose ne va pas* ». Les responsables qualité des transporteurs 1 et 2 mettent ainsi en avant la complémentarité de ces outils comme moyen d'efficacité et d'appréhension de la satisfaction des usagers. Ces outils peuvent être utilisés par la collectivité ou par les entreprises prestataires de service impliquant une synthèse et un choix des informations transmises au Conseil Général dans les Rapports d'activité. Les responsables qualité mettent également en avant les retours des conducteurs comme autant de sources d'informations sur la satisfaction des usagers :

« Nos conducteurs sont le plus souvent en contact de nos clients, c'est un élément de contact. Tout signalement conducteur avec une fiche ou il le dit au chef de ligne est traité, remontée client, problème réseau. Cela est important pour nous. On est très terrain » [Responsable qualité transporteur 1, S4].

Les remontées des agents relatives aux problèmes rencontrés par les usagers constituent ainsi un mode d'information privilégié pour l'évaluation de la satisfaction en étant perçues comme « *des voix plus fines et qualitatives de la satisfaction* »³¹⁷ :

« Les salariés sont les yeux de l'entreprise. Ils mesurent, remontent les observations, les attentes des clients. L'écoute de la satisfaction des usagers, il n'y a pas que nous, c'est la responsabilité de tous. Ce n'est pas que notre service » [Responsable qualité transporteur 1, S4].

Les décideurs publics disposent d'une autonomie d'action constituant un espace de liberté vis-à-vis de l'utilisation de ces indicateurs. Cette distance se manifeste par une adaptation des données à chaque contexte particulier sur fond de montée d'exigences des usagers-citoyens perçues par les responsables (ex. : exigence de confort des bus) et une confrontation des données (ex. : suivi des réclamations, retours des agents). L'interprétation passe par l'intégration d'éléments complémentaires visant à tempérer les enquêtes (ex. : étendue du territoire, largeur de la voirie, période de grève), relevant des contraintes de réalisation du service. Dans le domaine du transport, il est par exemple jugé important de compléter l'avis de l'utilisateur en prenant en considération les contraintes du territoire. Cette relativisation vise à prendre en compte les limites perçues de l'enquête par les responsables dans l'obtention de la connaissance avec notamment la nécessité de prendre en compte le temps d'acceptation du changement du réseau par les clients et l'effet de lassitude. Cette confrontation des données permet alors pour les décideurs publics, de mieux comprendre la réalisation du service en relativisant les savoirs issus des questionnaires. Cette interprétation des indicateurs facilite également l'adaptation des savoirs des décideurs publics à la complexité de chaque situation de contrôle afin de faire face aux limites de l'outil (ex : passage de la satisfaction à la performance, capacité de l'utilisateur à formuler une opinion sur le service) :

« Le ressenti est une chose importante mais il n'est pas forcément synonyme de qualité. C'est pourquoi l'enquête doit être mixée avec d'autres éléments. Il faut garder à l'esprit que l'enquête de satisfaction peut être polluée par des éléments extérieurs qui ne traduisent pas forcément la vraie dégradation d'un service (ex. : travaux, grèves). Il importe donc de prendre en compte le territoire, la densité de population ou la largeur de la voirie pour apprécier la qualité du service » [Responsable service, S4].

Le contexte de développement de ces pratiques d'évaluation apparaît cependant différencié d'une structure à l'autre. Le responsable qualité 1 met ainsi en avant la tradition d'implantation de l'entreprise dans la zone géographique allouée par le Conseil Général en

³¹⁷ Ce point apparaît également au niveau du responsable qualité transporteur n°2 mentionnant une structure hiérarchique avec une réunion hebdomadaire avec les agents permettant des remontées jugées « *rapides* » des informations qui les remontent à la direction.

tant qu'opérateur de lignes commerciales. Cette entreprise souligne la tradition du contrôle qualité dans cette petite entreprise familiale et l'importance de la structure hiérarchique dans le déploiement du contrôle :

« Dans le secteur des transports au niveau local, tout se sait. L'entreprise est implantée depuis longtemps dans la région. Le retour terrain et les réunions dans les mairies sont des éléments à ne pas négliger. Le tissu local est un indicateur de la satisfaction des utilisateurs. Enfin, des contrôles sont mis en place. Environ 100 contrôles sont effectués par critères, information, propreté, matériel, humain, découpés par localisation. Les contrôles sont ouverts ou masqués avec la technique de l'usager mystère. Des contrôleurs assermentés constatent les comportements fautifs. C'est la différence entre une PME familiale et les grands groupes » [Responsable qualité transporteur 1, S4].

Le responsable qualité de l'entreprise 2 met quant à lui, en avant son expérience personnelle passée comme expliquant ses pratiques d'évaluation dans le contexte d'une entreprise, filiale d'un groupe de service transport collectif :

« C'est vrai que nous, on est dans la production, c'est un peu industriel, je viens d'un autre secteur d'activité plus industriel et je suis venu appliquer ce que je faisais ailleurs. Je pense que nos critères sont opérationnels concrets. Ce n'est pas la peine de tester nos clients si on a des bus en panne, ou s'ils ne sont pas propres, on s'est aperçu au début que l'on était pas bon, cela nous a fait faire de gros progrès. Nous appartenons à un groupe de transport qui a mis en place une démarche qualité globale. Il nous est suggéré dans les filiales, d'appliquer cette démarche et de se l'adapter. C'est dans ce cadre que nous nous posons la question de la mesure de la satisfaction des clients » [Responsable qualité transporteur 2, S4].

Ce dispositif du Conseil Général se développe dans le contexte d'un service dont le coût est réduit pour les usagers éloignés de la ville centre départementale³¹⁸. Selon les responsables qualité, le nouveau dispositif à prix fixe (quel que soit la ligne, le nombre de kilomètres et la durée, le client ne payant qu'environ 25% du coût de production réel du service) constitue un élément important de relativisation des opinions des usagers qui intègrent ce point dans leurs jugements sur la prestation :

« On s'attendait vraiment à avoir des résultats plus mauvais et à avoir des clients beaucoup plus mécontents. Au final, le client régulier ce qui l'importe, c'est d'avoir un car à l'heure, propre et des tarifs attractifs. Le Conseil Général a fait toute une politique de tarification qui a été très positive. Entre 2005 et 2006, on est passé d'une tarification liée à la distance à une tarification

³¹⁸ La mise en place du dispositif issu du nouveau « *Schéma départemental des transports* » indépendant de la distance parcourue permet pour un trajet par exemple de soixante-dix kilomètres aller-retour, de payer deux euros pour toutes les catégories d'usagers au lieu de vingt-quatre euros avant la mise en œuvre du nouveau dispositif. D'après les chiffres publiés sur le site Internet du Conseil Général, pour ce même parcours, le réseau gérait avant le dispositif à tarif unique, un car avec une trentaine de clients alors qu'en 2008, il faut deux cars, c'est-à-dire pour 160 personnes transportées quotidiennement avec plus de 125% de progression (de 39 000 à 88 000 validations par an). Le responsable transport explique ce succès des lignes de transports par la tarification unique et l'augmentation du coût de l'essence.

unique, c'est-à-dire qu'aujourd'hui quel que soit votre trajet dans le Département vous ne le paierez que deux euros » [Responsable qualité transporteur 2, S4].

Les indicateurs apparaissent ainsi comme un moyen de compréhension des comportements de la satisfaction de l'utilisateur et de l'impact du service public.

- **Adapter le service**

Au-delà de la compréhension des opinions des usagers-citoyens, ces savoirs décomposés permettent de prendre des décisions d'adaptation du service relatif à une catégorie d'utilisateurs en réalisant des typologies. La décomposition facilite en effet, l'identification d'insuffisances en formulant des propositions d'adaptation du service. C'est le cas par exemple, de la structure n°8 ayant décidée d'ouvrir un point d'accueil dans une zone ressentie comme éloignée à partir des données issues du croisement entre les zones géographiques des répondants et le niveau d'accessibilité des lieux d'accueil³¹⁹. Par la production d'indicateurs croisant les données, il s'agit de prendre en compte les souhaits d'une catégorie d'utilisateurs relevant d'un territoire et de segmenter l'offre de service en fonction des problèmes ressentis. Le croisement entre l'opinion et les zones géographiques des répondants constitue alors un moyen de compréhension de la réalisation du service et de validation d'un ressenti :

« Même si on a des services sous le nez dans le même bâtiment, il y a des choses que l'on découvre avec l'enquête. Sur l'accès à nos locaux, les gens ont répondu de manière hétérogène selon les quartiers. Il y a eu des différences en termes de satisfaction. Cela nous a poussé à réorganiser les lieux et d'ouvrir un nouveau point d'accueil » [Responsable qualité, S8].

Par l'enquête, la démarche d'évaluation consiste à prendre en compte des phénomènes qui n'apparaissent pas à partir des contacts directs des responsables, en permettant de mieux cibler les actions avec l'enquête³²⁰. Ce système est venu confirmer le ressenti des agents par rapport aux comportements des usagers-citoyens :

« Le système est sectorisé, quelqu'un habitant à [nom du quartier] est affecté à tel point d'accueil CCAS. Moi, je suis au contact des usagers que je reçois. Il arrive que j'ai des retours sur la sectorisation des agences. Pour moi, l'enquête n'est venue que conforter ce sentiment » [Agent d'accueil, S8].

Ces retours d'agents constituent ainsi des éléments informels importants pour comprendre les résultats de l'enquête, point qui est confirmé par le responsable qualité de la structure n°8 :

³¹⁹ Cette adaptation consiste en l'ouverture d'un quatrième point d'accueil dans un quartier avec une permanence du CCAS.

³²⁰ A titre d'exemple, les agents d'accueil ont relayé en amont de l'enquête le fait qu'il arrive que des usagers-citoyens viennent à un point d'accueil hors de leur zone géographique parce que mieux identifié ou plus près de leurs quartiers.

« Les personnels d'accueil m'ont relayé ces informations. Ce sont des éléments informels mais importants pour comprendre les résultats de l'enquête » [Responsable qualité, S8].

Les données issues du croisement éclairent la décision des responsables sur les adaptations à effectuer en termes d'organisation. Il s'agit de redéfinir l'offre en fonction des besoins et attentes des usagers et notamment d'identifier les difficultés et de prendre des décisions en fonction des leviers des responsables publics. Ce système d'évaluation vise selon le responsable qualité, à fournir des services adaptés aux besoins à partir d'une enquête jugé et représentant correctement l'opinion globale des usagers-citoyens :

« C'était le résultat des questionnaires. On n'a pas eu beaucoup de choses farfelues. On a eu beaucoup de réponses que je pense sincères et parfois dures, on a reçu une image qui n'était pas forcément celle qu'on aurait aimé avoir. D'un côté, les gens ne se sont pas lâchés quand il y avait des critiques, elles étaient relativement justes car cela correspondait à la réalité. On n'a pas eu de gens qui se sont défoulés à travers ça, pas de gens visionnaires avec des propositions extraordinaires. On a pu se baser sur une image relativement fiable. Cela se corrélait avec les critiques que l'on pouvait avoir par ailleurs » [Responsable qualité, S8].

Le Ces résultats se déploient dans le contexte d'une ville étendue avec des quartiers périphériques denses et éloignés des mairies dans le cadre d'une politique de soutien de ces quartiers et d'une Commune utilisant souvent l'enquête de satisfaction dans le management de la collectivité³²¹. Cet outil est en effet, présenté comme « *plus objectif et neutre* » que par exemple les conseils de quartier :

« Tout le monde n'est pas d'accord là-dessus, certains sont fervents partisans des réunions de concertation. Mais, souvent elles ne sont pas représentatives. Il y a des leaders d'opinion qui influencent le choix de la décision. C'est mon point de vue. Une enquête peut effectivement influencer dans l'autre sens. Mais cela a le mérite de donner la parole à tout le monde. On donne des enveloppes T pour les réponses. Dans les groupes de concertation, c'est pas forcément des riverains qui viennent, souvent des représentants d'associations » [Responsable qualité, S8].

Les indicateurs apparaissent ainsi comme un moyen d'adaptation des services publics afin de produire de la différenciation dans la production de la prestation. Les indicateurs de satisfaction des usagers ont ainsi des caractéristiques facilitant la mise en mouvement et l'adaptation des collectivités territoriales.

La décomposition des savoirs permet d'accumuler des connaissances et de prendre des décisions en se basant sur des activités de diffusion (ex. : projet de service), d'interprétation

³²¹ A titre d'exemple, cette collectivité réalise une enquête annuelle auprès des clients des commerçants de la ville avec un système de concours qualité et une autre enquête d'image de la ville pilotée par le Cabinet du Maire avec un institut de sondage. Entre 1996 et 2007, le responsable qualité a répertorié 61 enquêtes relevant de nature et d'importance variées.

(ex. : action politique de soutien à un quartier) et de combinaison (ex. : analyse des besoins sociaux).

2 2. Les caractéristiques des savoirs synthétiques

Les indicateurs étudiés permettent d'objectiver les opinions des usagers par des données quantifiées synthétiques [code : SAV-SYNTH] ayant une fonction d'apprentissage [code : FIN-APPR].

2 2 1. Les modalités des savoirs synthétiques

L'enquête de satisfaction facilite la synthèse des opinions des usagers-citoyens en identifiant des critères explicités et préétablis d'évaluation. Ces savoirs sont produits par les questionnaires et élaborés au travers d'un rapport d'évaluation présentant ces données synthétiques relevant d'un processus de simplification des opinions des usagers-citoyens [tableau].

Ind	Caractéristiques des modalités de simplification des savoirs
1a	Production de savoirs synthétiques sans commentaire et sans chiffre agrégé.
1b	Indices de satisfaction par items (ex. : documentation et informations à disposition à l'accueil).
2	Baromètre de satisfaction spécifique par établissement et par service et indicateurs transversaux commun à tous les services par sites et par items (ex. : conditions d'études à la bibliothèque). Difficulté liée à la place de l'expression libre.
3	Taux de satisfaction de la prestation du portage des repas et par items (ex. : qualité des repas).
4a	Baromètre de synthèse suivi et indicateurs par items et par ligne. Communication de ces savoirs (indicateurs et questionnaires) auprès des usagers-citoyens.
4b	Indice de satisfaction des usagers global par items par une enquête téléphonique menée à partir d'un fichier client interne à la collectivité.
5	Taux de satisfaction global et par zone géographique avec commentaires des indicateurs produits. Pourcentage élaboré item par item
6	Indice global de satisfaction des usagers suivi régulièrement par trimestre, par ligne et par items avec croisement. Difficulté de combinaison des opinions et marge de manœuvre d'actions limitée. Mise en place d'une enquête sur les « <i>non usagers</i> ».
7	Taux de satisfaction par niveaux et par items regroupés par pôles. Analyse des commentaires sans possibilité de croisement sur les caractéristiques des répondants. Difficulté liée à la compréhension des réponses. Ajustement en fonction des expériences de réalisations d'enquêtes passées.
8	Taux de satisfaction des usagers par service et par item avec classement des priorités formulées par les usagers-citoyens. Existence d'un rapport d'évaluation avec des distinctions de données selon les points forts, d'amélioration et secondaires du service. Difficulté liée à l'absence d'analyse possible.

Tableau 80. Les modalités de simplification des savoirs [extrait]

Cette analyse des mécanismes de simplification des opinions émises révèle une variabilité des savoirs produits en termes de données quantifiées. Les savoirs étudiés peuvent en effet, être synthétisés par la production d'indicateurs fondés sur des questions fermées facilitant l'agrégation des savoirs sous forme d'indice et de taux (ex. : indicateurs produits par items, par niveaux de satisfaction, par services). Les savoirs synthétiques sont alors associés à la production d'indicateurs marquant un processus de simplification des opinions accumulées par les questionnaires collectés. Le processus de synthèse peut également être produit par l'agrégation de plusieurs indicateurs en un indice synthétique et global (ex. : indice global de satisfaction du service accueil). Cette addition peut s'effectuer en pondérant les items par ordre de priorité par un système de coefficient ou sans pondération particulière³²².

L'adaptabilité des modalités de synthèse des savoirs porte également sur la qualification des savoirs par l'intégration de commentaires émis permettant de produire un jugement synthétique sur l'état de la satisfaction des usagers. Ces commentaires portant sur les indicateurs peuvent par exemple, être portés dans le cadre d'un rapport d'évaluation ou dans un tableau de bord dans une colonne spécifique. Ce processus de qualification peut également être constitué par l'intégration dans le rapport d'évaluation, de quelques suggestions et remarques émises par les répondants et jugées pertinentes par le pilote du projet explicitant les indicateurs à titre d'illustration.

Par conséquent, les savoirs produits s'appuient sur des mécanismes adaptés à chaque collectivité et situés au niveau de la quantification (indicateur de simplification) et de la qualification (commentaire de simplification). Certaines collectivités assurent par exemple, la production de savoirs synthétiques comportant des indicateurs non agrégés. Il s'agit de collectivités qui produisent des taux de satisfaction des usagers pour chaque item étudié sans production d'un indicateur global. Le contenu des savoirs synthétiques apparaît ainsi relativement limité avec un discours de chiffres bruts sans commentaire particulier. C'est le cas de l'enquête portant sur le suivi des dossiers de RMI :

« La diffusion interne passe par un affichage dans le service au titre des informations du service par un tableau de bord montrant en ligne les indicateurs et en colonne la nature des indicateurs avec un code sur les modalités où le service a baissé ou est inférieur aux autres services » [Chargé de mission analyse des besoins, S1].

D'autres collectivités élaborent en revanche, des indicateurs par items avec un baromètre de synthèse de la satisfaction des usagers. La collectivité n°4 est ainsi marquée par une

³²² Les questions fermées peuvent demander aux répondants, de se positionner sur une échelle de niveaux de satisfaction pour chaque item, certains pouvant être à hiérarchiser en demandant à l'utilisateur de formuler un ordre de priorité.

agrégation des opinions fournie par la production d'un indicateur global régulièrement suivi. Cette mesure est produite en additionnant les opinions avec un coefficient associé à chaque réponse portant sur chaque item :

« On a retenu 200 questionnaires, on en a fait un peu plus mais bon il y en a qui n'était pas forcément analysable comme beaucoup de questionnaires. On en a tiré des critères très définis et on obtient un indice de satisfaction global de 82%. On va voir comment on se situe après. Les usagers étaient globalement satisfaits. On a produit un indice avec une formule, peu satisfaisant égal 1, satisfait égal 2 et très satisfait égal 3. On a additionné ces notes sur l'ensemble des items et avons réalisé une moyenne nous permettant de produire un indice global » [Responsable service, S4].

Enfin, d'autres collectivités produisent des savoirs synthétiques par un indicateur global avec commentaires de synthèse permettant la production d'un savoir orienté vers la quantification et la qualification des données approfondies par items :

« On a fait un commentaire global dans le rapport. Nous avons réalisé un rapport d'évaluation de synthèse avec des indicateurs permettant de produire un indice global de l'accueil et une synthèse des commentaires pour ceux jugés utiles. 34 questionnaires sur 111 ont fait l'objet d'un commentaire dans la partie réservée à cet effet » [Responsable association, S5].

Par conséquent, cette étude montre un déploiement des savoirs variables selon les structures étudiées. Les collectivités éprouvent cependant des difficultés d'agrégation des données montrant les limites à la production de savoirs synthétiques [tableau].

Difficultés	Extraits des entretiens
Place de l'expression	« Pour ma part, je trouve que l'enquête donne trop peu de places à l'expression du répondant » [Responsable mission évaluation, S2].
Combinaison des opinions	« L'enquête, c'est une évaluation à gros maillons de la satisfaction sur un ensemble de prestations. Cela nous donne une liste de cause d'évolution mais derrière, ce sont des macros problèmes mais nous après, qu'est-ce que cela veut dire ? Nous devons aller plus loin. Les indicateurs sont vus comme un moyen de contrôle mais n'expliquent rien. Cela n'a aucune vertu d'analyse, cela permet d'alerter sur l'existence d'un dysfonctionnement » [Responsable qualité SNCF, S6].
Marge de manœuvre d'actions	« Quelle signification donner lorsque l'on a 90% des usagers qui sont satisfaits ! Quel levier pour le responsable de service ? La marge de manœuvre est faible » [Responsable service, S6].
Compréhension des réponses	« On s'est aperçu qu'on avait donné quatre possibilités de réponse « peu, pas, satisfait, très satisfaisant », ce qui faisait un peu beaucoup c'est-à-dire que le « peu satisfaisant » on savait pas très bien l'interpréter, quand les gens ne sont pas satisfaits on comprend, « peu satisfait » finalement ce n'était pas une réponse exploitable » [Responsable qualité, S7].
Absence d'analyse possible	« Ce qui serait intéressant, c'est d'additionner toutes les opinions en un indice global. Cela a comparé avec d'autres collectivités, mais cela est difficile, car un indice global, c'est trop peu explicite » [Responsable qualité, S8].

Tableau 81. Les difficultés de l'évaluation associées à la simplification des savoirs [extrait]

La production des savoirs synthétiques est soumise à des difficultés perçues comme des contraintes limitant les possibilités de production des savoirs portant sur la satisfaction des usagers. La production de données synthétiques limite par exemple, la place accordée à l'expression libre des enquêtes contraignant la compréhension et l'analyse de la satisfaction des usagers. Les responsables de service mettent également en avant la difficulté à comprendre les opinions intermédiaires des usagers et à agréger les perceptions en vue d'une comparaison.

Afin de faire face à ces difficultés, les responsables publics complètent par exemple, les questionnaires par des études approfondies. C'est le cas par exemple, de la structure n°6 ayant réalisé une enquête complémentaire menée en 2008 sur la base d'entretiens en face à face auprès de dix « *non usagers* »³²³. L'enquête consiste à interroger des automobilistes habitant et travaillant proches de gares reliées par une ligne de trains régionaux mais n'utilisant pas ce mode de transport. L'objectif de l'étude est d'identifier les freins à l'utilisation de ces transports en commun :

³²³ L'enquête menée en interne au service « *Infrastructure et Transport* » consiste à effectuer des entretiens approfondis semi-directifs auprès de dix habitants de la Région sur le lieu de leurs domiciles et à déposer en parallèle, une enquête de satisfaction sur les prestations à améliorer dans les gares desservies par les trains régionaux.

« On a réalisé une étude sur les non usagers ce qui nous a permis de comprendre les comportements des gens qui n'utilisent pas le train pour aller au boulot. Dans le cadre de cette enquête, on a créé une sorte de *focus group* pour les interroger. On sort de l'enquête ponctuelle pour aller interroger des usagers qui ne viennent pas utiliser les TER. C'est une analyse inédite en France qui vient en appui des enquêtes de satisfaction que nous réalisons régulièrement » [Responsable service, S6].

Afin de faire face aux contraintes, la configuration du questionnaire peut également être ajustée en fonction des expériences passées permettant d'orienter les réponses des usagers-citoyens vers un mode binaire satisfait et non satisfait dans la démarche d'évaluation (logique de tâtonnement). Il s'agit alors d'un processus de simplification des niveaux de service émis dans les questionnaires en limitant les possibilités de réponse :

« Sur la dernière enquête que vous avez, on est revenu au modèle binaire c'est-à-dire que c'est « satisfait ou pas satisfait », cela amène les gens à ne pas être dans le gris, on est content ou on ne l'est pas et on leur demande éventuellement pourquoi ils ne sont pas satisfaits » [Responsable qualité, S7].

Il existe de multiples mécanismes permettant de simplifier les opinions émises par les usagers-citoyens par la formulation de commentaires et/ou de chiffres par les pilotes de projet, ces outils étant adaptés à chaque cas.

2 2 2. Les apports des savoirs synthétiques

A partir de ces savoirs synthétiques, les indicateurs de satisfaction des usagers constituent un moyen d'acquisition de connaissances et de prises de décision pour les acteurs-partenaires.

- **Faire réfléchir sur l'offre de service**

La recherche d'accumulation des connaissances constitue pour les décideurs publics, un motif de lancement des indicateurs en concourant par exemple, à une réflexion sur l'offre de service. C'est le cas par exemple de l'enquête menée par la structure n°2 :

« On a fait récemment une enquête sur la signalétique à l'intérieur du bâtiment administratif car on s'est aperçu qu'il y avait des gens qui se perdaient dans les couloirs suite à des remontées informelles de la part des agents ou des usagers. Suite à l'enquête, on était étonnamment surpris des résultats car on avait l'impression que la signalétique n'était pas suffisamment précise et claire. Il s'est avéré qu'il n'y avait pas trop de gens qui se perdaient. On a décidé d'en rester là et de ne rien faire » [Responsable service relations usagers, S2].

Ces savoirs synthétiques par items (notamment les taux de satisfaction sur la signalétique) facilitent la compréhension par les décideurs publics de la satisfaction des usagers en assurant une réflexion sur l'offre de service et en décidant finalement de ne pas modifier la

signalétique des bâtiments administratifs des services municipaux. Cette absence de refonte de la signalétique est identifiée par une analyse par items dans le cadre d'une réflexion sur le coût des aménagements requis, jugés trop important pour satisfaire la demande de quelques usagers insatisfaits. Cet apport de proposition en terme de formulation des taux de satisfaction est donc mis en comparaison avec des indices financiers (ex. : étude du coût de ces améliorations selon la logique « *Vouloir satisfaire tout le monde, ça a un coût* ») :

« La fiscalité est de la qualité, il faut toujours avoir une vision objective. La mesure, c'est surtout le coût que cela représente. On va prendre un exemple précis. Si on considère que l'attente des usagers fait partie d'un critère de qualité, on peut considérer que la qualité extrême, c'est d'arriver et de ne pas avoir d'attente du tout avec une prise en charge immédiate. Pour cela, il va falloir mettre en place une structure très coûteuse pour la collectivité territoriale. Ce sera du coup une sur-qualité qui ne rentre pas dans le champ de ce que l'on veut. Dans une démarche qualité, l'intérêt est que c'est celui qui est à l'initiative de la démarche qui fixe les objectifs. On peut dire que quelqu'un ne doit pas attendre plus d'une minute, donc zéro, c'est de la sur-qualité, deux ou trois minutes c'est dans une norme mais on pourrait dire qu'on ne doit pas attendre plus de trente minutes et être dans une norme et être certifié, le tout ce serait de démontrer que l'on n'attend pas plus de trente-cinq minutes, et pourtant, ce ne serait pas un service de bonne qualité [Responsable mission évaluation, S2].

L'étude de l'indicateur constitue dans ce cas, un moyen d'accumuler des connaissances dans le but d'assurer une meilleure maîtrise des décisions pour les responsables publics sur le fonctionnement du service en permettant de confirmer (ou non) un ressenti. Les indicateurs rendent alors compréhensibles les réclamations et suggestions multiples des usagers par l'acquisition de connaissances apparaissant peu précises par les outils habituellement utilisés (ex. : retours des agents, présences sur place des responsables). Ces données interpellent les responsables en se basant au préalable sur du ressenti résultant des retours directs et de la proximité des responsables avec les agents comme par exemple, des usagers perdus dans les couloirs de l'administration :

« Quand les choses remontent régulièrement, il y a des actions mises en œuvre. Les contacts réguliers avec les agents ont fortement des influences, cela déclenche souvent des réflexions, desancements de projets. L'agent d'accueil nous remonte des éléments. Pour nous, plus les insatisfactions vont être identifiées par les différents canaux de communication, permanence d'élus, cahier de doléance, discussion avec les usagers, plus elles auront d'impacts sur les décisions de la direction » [Responsable mission évaluation, S2].

Les réclamations formulées par les usagers-citoyens sont également appréhendées comme des moyens complémentaires permettant d'obtenir des informations riches sur le comportement des usagers-citoyens ayant donné lieu à l'enclenchement d'une étude complémentaire par le biais d'un questionnaire de satisfaction :

« Le registre des réclamations est étudié par la responsable de l'accueil, du service des démarches administratives qui établit une note trimestrielle par direction, des plaintes des usagers » [Agent d'accueil, S2].

L'enquête de satisfaction est alors perçue comme un moyen de rendre intelligible des réclamations et opinions divergentes. La mise en évidence des taux de satisfaction permet aux décideurs publics de comprendre les comportements des usagers en identifiant les zones de sur-qualité :

« Nous réalisons beaucoup d'enquêtes de satisfaction des usagers. Il n'y a pas de meilleure évaluation. On a peut-être tendance à générer de la sur-qualité au-delà de ce qu'attendent les usagers et passer à côté d'autres choses importantes pour la population. L'objectif, c'est de travailler avec des tendances en comparant. L'accueil général a 96% de satisfait. Il est difficile de progresser. On risque au-delà de faire de la sur-qualité, c'est-à-dire de développer des dispositifs pour les 4% restant pour lesquels il faudrait déployer des moyens considérables. L'objectif est plus de 90% mais pas 100% » [Responsable service relation usagers, S2].

Cet apport en terme de réflexion s'inscrit dans le contexte d'une collectivité engagée dans une démarche qualité *Qualiville*. Cette démarche structure et systématise l'analyse de la satisfaction des usagers. Une série d'outils de pilotage est en effet mise en place pour mesurer en continu l'efficacité des services. La référentiel *Qualiville* implique par exemple, de déployer une enquête de satisfaction en donnant les éléments sur lesquels la collectivité doit interroger les usagers-citoyens avec une association d'outils de contrôle suivant le calendrier de déploiement de la démarche :

« Nous sommes engagés dans une démarche *Qualiville*, label que nous avons obtenu en 2007. La démarche *Qualiville* oblige de faire un bilan annuel de la démarche. Ce bilan concerne l'année précédente, un point est fait sur l'évaluation de la satisfaction des usagers. Il est ainsi plus facile de s'appuyer sur une norme pour mettre en place une démarche » [Responsable service relation usagers, S2].

Les indicateurs de satisfaction des usagers permettent également d'éviter de développer des dispositifs au-delà de ce qu'attendent les usagers et de passer à côté d'autres choses importantes pour les usagers-citoyens en formulant des propositions d'amélioration et des suggestions d'aménagements. Ce point est mis en avant par le Responsable qualité de la structure n°7 :

« Tous ces éléments nous permettent dans le système qualité et notamment vis-à-vis de la direction d'apporter des éléments matériels pour dire aux élus voilà par exemple sur l'aménagement de l'accueil principal, on a un bureau confidentiel mais on n'en a qu'un. Certains usagers ont également fait remarquer que l'agent qui les accueille était en position assise face à une tablette de verre et cela gênait certain usager de ne pas pouvoir s'adresser à un

agent qui soit à leur hauteur, de même d'autres ont relevé qu'il était un peu délicat d'échanger avec un agent dans un hall » [Responsable qualité, S7].

Les Responsables publics (qualité et de service) mettent cependant en évidence la nécessité d'interpréter les données issues de la satisfaction des usagers. Cette phase se justifie par exemple, par l'incapacité de l'utilisateur à distinguer les champs de compétences des collectivités territoriales révélés par une stratification de collectivités sur un même champ de compétence (ex. : réclamations des usagers portant sur les routes du Conseil Général mais formulées à la mairie). Les responsables publics mettent ainsi en avant la nécessité de relativisation des résultats de satisfaction, compte tenu des souhaits divergents des usagers-citoyens :

« Maintenant sur des projets plus lourds, on sait les points sur lesquels on n'est pas bon, sur certains sites, on sait que cela n'est pas confortable et confidentiel par exemple. Suite à l'analyse des résultats, la revue de direction a repéré les sources d'insatisfaction des usagers. Certains usagers préféreront un service où l'accueil est personnalisé alors que d'autres ne souhaiteront avoir qu'une réponse et ne pas attendre plusieurs minutes avant de l'obtenir » [Responsable service, S7].

Pour l' élu, les indicateurs synthétiques de satisfaction des usagers apparaissent alors comme un outil complémentaire à la compréhension de problèmes pouvant être perçus au travers de ses multiples contacts avec les citoyens :

« J'habite sur le quartier, je me promène sur le quartier, je les rencontre, je me rends ainsi mieux compte des problèmes, je me rends sur les manifestations. Je suis au quotidien en contact avec les habitants, je vais au marché. On a aussi les services, ils sont là pour nous aider. Quand on fait des réunions, tous les services concernés sont associés en apportant leur expertise. On mesure ainsi le niveau de satisfaction lors de l'accueil des nouveaux habitants. Très souvent ils disent que le niveau de l'accueil est très bon » [Maire, S7].

Ce dispositif d'incitation à la réflexion est facilité dans cette structure, par l'organisation à échéance régulière d'une Revue de direction³²⁴ apparaissant comme une instance de discussion systématisant l'analyse de l'apprentissage. Cette structure de gouvernance permet en effet, d'organiser la démarche de recueil, d'analyse et d'approfondissement des savoirs en incitant à la mise en place d'un système régulier et systématique d'analyse des retours de la satisfaction des usagers et des réclamations. La Revue de direction de la démarche d'audit

³²⁴ La Revue de direction est identifiée dans la démarche qualité comme une réunion de direction annuelle ou biannuelle (regroupant Directeur Général des Services, Directeurs adjoints, Responsables qualité et de service et l'Adjoint en charge des affaires générales) consacrée à la qualité de l'accueil. Il peut s'agir d'une réunion spécifique ou d'un point à l'ordre du jour d'une réunion régulière. Ce comité de pilotage apparaît comme l'organe opérationnel qui définit le planning de la qualité, accompagne toutes les étapes, évalue et mène l'organisation de la certification et permettant de définir le cas échéant, des actions correctives par rapport à des problèmes identifiés.

structure les moments d'apprentissage en créant une régularité de réflexion avec des échéances et des dispositifs réguliers de collecte. La synthèse produite par les indicateurs permet alors de faire réfléchir les responsables publics sur l'organisation des prestations par une démarche managériale de travail consistant en l'analyse d'une situation initiale et l'étude de l'impact du dispositif en vue de la prise de décision :

« Nous nous intéressons à l'évaluation des projets et réalisations, nous essayons de faire en sorte que l'on ait d'abord avant la généralisation d'un projet une étude d'impact, on prévoit telle chose, qu'est-ce que l'on en attend en interne, en externe, qualitatif et quantitatif. En toute connaissance de cause, on connaît le top départ, la situation actuelle. Nous faisons une étude d'impact attendu et réel ce qui permet de faire une évaluation. Il faut une mesure en T0. On essaye de développer la culture de l'évaluation et notamment l'étude d'impact concernant les usagers. On n'a pas un rôle général d'évaluation. On essaye de faire en sorte que les usagers aient une voix au chapitre, dans le sens de l'intérêt perçu par l'utilisateur » [Responsable service, S7].

La Revue de direction permet donc de s'inscrire dans une optique de travail structurée et systématisée en formulant et identifiant les étapes de travail du contrôle qualité (analyse en T0, évaluation, diagnostic et action) et en imposant avant chaque réunion, la construction de tableaux de bord de synthèse sur les principaux points à étudier ou à suivre lors des Revues de direction, points généralement issus des audits précédents :

« Cette enquête est faite en amont de la revue de direction, ce qui permet d'avoir des pistes si le cas échéant, il y a des insatisfactions, suggestions des usagers régulières et quotidiennes en permanence au niveau de l'accueil. L'intérêt de la démarche, c'est qu'elle structure l'amélioration continue. Quelque fois ça part un peu dans tous les sens mais y a quand même de grosses préconisations qui ont été émises sur lesquelles moi volontairement je me suis appuyé avec le comité de pilotage pour dire voilà une des suggestions principales qui revient, c'est un manque d'informations » [Responsable service, S7].

La collectivité s'inscrit dans une démarche de travail où les services et les équipements que les collectivités développent pour satisfaire les besoins de leurs usagers-citoyens sont susceptibles d'être remis en cause à tout moment en raison de l'évolution des comportements, les indicateurs constituant alors un moyen d'alerte. Au-delà de la Revue de direction et la constitution de groupes projet, c'est également l'ensemble de la démarche de certification qualité ISO qui incite à l'utilisation des indicateurs de satisfaction des usagers avec une pression d'audit à intervalles réguliers en tant qu'outil favorisant la réflexion sur l'offre de service :

« C'est un système qui coûte cher et qui impose pas mal de contraintes mais ce sont ces contraintes et le fait qu'on ait l'obligation d'avoir un audit avec une périodicité définie qui va permettre de garder le système ou de l'abandonner volontairement. Et si on n'a pas soit la

carotte, soit la sanction au bout, je pense qu'à la première occasion, on laisse tomber. Un audit oblige d'améliorer en continue, sa démarche. On agit que quand on a une contrainte qui nous oblige à le faire. C'est comme un étudiant qui révise que s'il a un examen. La pression de l'audit oblige à revoir constamment tous les aspects de la démarche. La certification n'emprisonne pas dans la lourdeur administrative » [Maire, S7].

Cette démarche qualité de certification est mise en place par une volonté du Maire également commerçant ayant une connaissance de ces outils de management dans le cadre de sa propre activité professionnelle. Cet apport en termes de réflexion sur la qualité du service s'inscrit ainsi dans le contexte d'une ville avec un Maire mettant en avant l'intérêt mais également les limites de la démarche d'audit qualité en terme politique :

« L'enjeu politique, on peut y penser. C'est à double sens. On a beaucoup communiqué sur ça dans la presse, dans le magazine municipal et en plus on était une des premières de France. J'ai été étonné du nombre de personnes que je croisais dans la rue et qui me parlait de la certification. Politiquement, c'est à double tranchant, il y a ceux qui trouvent ça très bien que la ville soit certifiée. Moi je pense que ceux qui savent vraiment ce qu'est la certification, comme les chefs d'entreprises, ils s'en foutent complètement, c'est banal ça leur est complétement indifférent. C'est à double tranchant parce qu'il y a beaucoup de gens qui confondent tout sciemment ou pas et qui au moindre problème disent pas la peine d'être certifié pour faire un boulot comme ça. Honnêtement je pense que c'est plus un intérêt en interne, sur le plan organisationnel » [Maire, S7].

Au-delà de la réflexion sur l'offre de service, les indicateurs de satisfaction des usagers permettent également de tester un dispositif comme par exemple, la décision d'extension d'un dispositif expérimental de Transport à la Demande (TAD) mise en place initialement dans une zone géographique particulière du territoire du Département³²⁵. Les indicateurs constituent alors un moyen de faire réfléchir les responsables publics en vue de l'extension du dispositif expérimenté selon une logique de test sur un périmètre limité. Cette réflexion sur le service fonctionne comme un système de veille permettant de voir si la prestation est adaptée aux besoins de la population :

« Cette enquête se positionne dans une démarche d'évaluation de la perception du nouveau service de transport par les clients. On s'engage à respecter certains indicateurs très lourds qui nous permettent de suivre [le service] et permet d'avoir un système d'amélioration continue de

³²⁵ Le Transport à la demande est assuré dans des Communes peu ou pas desservies par des lignes commerciales régulières. Un habitant dont la Commune n'est pas reliée par une ligne de bus et qui doit se rendre à un rendez-vous peut demander qu'un bus passe dans sa Commune en téléphonant la veille sur la base de lignes et d'horaires préétablis. Le Conseil Général est équipé de cinq minibus de huit places chacun. C'est l'entreprise de transport qui a en charge la prestation. Cette expérimentation est lancée en septembre 2006 avec l'étude d'une extension possible en septembre 2007 aux autres secteurs géographiques. Finalement après délibération du Conseil Général en mars 2009, le réseau de transport à la demande s'est étendu pour la rentrée 2009 à d'autres secteurs géographiques (126 Communes jusqu'alors géographiquement écartés des services de transport en commun).

nos projets. On est en ce moment sur le projet de généralisation du TAD. A partir des indices de satisfaction globaux, le but de la restitution des résultats est de voir si l'on doit étendre ce réseau aux autres secteurs. Une réflexion a été menée sur la généralisation du transport à la demande. L'indicateur a révélé une satisfaction intéressante sur ce service, même s'il demeure quelques problèmes dans son fonctionnement. Seules vingt-cinq personnes utilisent à ce jour régulièrement les services du TAD » [Responsable qualité transporteur 1, S4].

La décision de non généralisation implique une interprétation des données dans le cadre d'une réflexion en Commission transport visant à analyser la possibilité d'extension hors de la zone d'expérimentation sur la base d'indicateurs qualité complémentaires (ex. : tableau de bord qualité). L'indicateur permet ainsi d'identifier des zones de travail comme par exemple, une réflexion sur l'accessibilité, le prix et la durée d'intervention :

« Il n'y a pas eu de changement d'organisation à la suite de cette enquête, même si 70% des usagers du dispositif sont globalement satisfaits. C'était l'occasion d'avoir un retour sur notre nouveau fonctionnement et sur le service rendu » [Responsable service, S4].

Ce dispositif s'est développé dans le contexte d'une collectivité ayant mis en place un dispositif jugé par le responsable, comme « *innovant* » permettant d'éviter de déployer des lignes régulières trop peu fréquentées et disposant d'un contact direct de l'utilisateur avec la collectivité, l'enquête étant élaborée sur la base d'un fichier client interne à la collectivité :

« L'enjeu, c'est de mettre en place un système où nous devons être le plus réactifs possibles. Si les usagers ne sont pas contents, le dispositif risque d'être abandonné. Cela doit être perçu comme un service plus pour les gens qui n'empruntent pas habituellement les transports » [Responsable service, S4].

L'indicateur constitue ainsi un moyen de réfléchir à l'offre de service ou à l'extension d'une prestation au moyen d'outils de contrôle adaptés. Les indicateurs mis en avant par les responsables facilitent l'apprentissage des acteurs-partenaires par l'accumulation de connaissances.

- **Hierarchiser les priorités**

A partir des priorités formulées par les usagers-citoyens, ces savoirs synthétiques constituent des moyens pour les responsables publics, de hiérarchiser les actions possibles et les priorités en réalisant un classement des taux de satisfaction des usagers. La structure n°8 distingue par exemple, les savoirs entre les points forts, d'amélioration et secondaires en terme de satisfaction par le biais d'une question portant sur les préférences des usagers. Cette distinction permet de classer les décisions à prendre (points d'amélioration) et celles à reporter considérées comme moins prioritaires (points secondaires). Les indicateurs sont alors vus comme permettant d'établir un ordre de priorité :

« Personnellement, les enquêtes j'en ai fait mon métier. En matière de démocratie participative, c'est plus neutre une enquête que les réunions de concertation. L'enquête a le mérite de donner la parole à tout le monde. Le tableau de bord nous permet de hiérarchiser les priorités. On a aujourd'hui 150 actions concernant l'accueil, cela nous permet de travailler en priorité les zones rouges comme par exemple la signalétique. S'il nous reste un peu de sou, on travaillera la confidentialité et le temps de traitement des dossiers. Il faut essayer de capter des besoins réels et de s'adapter sans faire du clientélisme » [Responsable qualité, S8].

Ce système d'évaluation par l'indicateur permet de traiter les opinions divergentes des usagers sur les services délivrés en permettant une projection des résultats sur l'ensemble de la population. Cette phase d'analyse implique de confronter les données qualité perçues et réalisées. Si les questionnaires quantitatifs apparaissent comme une solution intéressante pour connaître l'avis des usagers, les acteurs sont amenés à interpréter les résultats. Ce point est mis en évidence par le Responsable qualité :

« Je me méfie des demandes des usagers et j'opère une distinction entre le souhait de l'utilisateur et l'utilisation réelle du service public. On a le souci aussi que certains services veulent aller trop loin dans la démarche. Certains disent moi, j'ai des résultats et il faut mettre telle action, alors nous on demande qui demande ? On ne veut pas satisfaire chacun, on ne peut tous les satisfaire tous. Ne pas aller trop loin dans la démarche. Certains me disent, forcément je dois mettre en œuvre des actions. Non, cela peut être de l'information par exemple à donner à l'utilisateur en fonction des moyens disponibles et du coût du dispositif » [Responsable qualité, S8].

Par ce dispositif d'évaluation, il s'agit de disposer de données hiérarchisées sur la base d'opinions simplifiées et d'un échantillon maîtrisé. Ce système se fonde sur un suivi régulier des décisions par tableaux de bord (mise en place d'un plan d'amélioration prioritaire). Le Responsable qualité met également en avant la nécessité de prescriptions des enquêtes pour légitimer leurs intérêts en permettant de rassurer sur leurs utilités au sein de la collectivité :

« Nous gérons le système par tableaux de bord d'objectifs. Le but est que la mairie s'engage dans une véritable logique de système de management de la qualité. Je souhaite ainsi qu'il y ait au moins trois actions après chaque enquête. Les résultats sont généralement présentés au [Directeur Général des Services] puis en réunion de direction auprès de l'ensemble des directeurs de service. Le codir hiérarchise les actions et donne son accord » [Responsable qualité, S8].

Ce dispositif d'analyse permet pour les Responsables publics, de structurer les priorités et de déterminer les axes de progrès dans le contexte d'une collectivité utilisant fortement les enquêtes dans son fonctionnement (61 enquêtes pilotées par le responsable qualité entre 1996 et 2007). Il s'agit d'une méthode de management utilisée par un service qualité identifié comme acteur du contrôle avec un Maire impliqué dans le domaine de la qualité publique :

« Notre Maire est très au fait de ces outils, il a d'ailleurs rédigé un livre sur ces thématiques. En plus, les gens nous ont identifiés dans la collectivité. Sur ce questionnaire [accueil], le service a fait le tour des directions par des entretiens avec les responsables, soit une vingtaine d'entretiens. Le [Directeur Général des Services] tranche et valide les questions. En général, tout ce qui est proposé par le service [qualité], est généralement validé » [Responsable qualité, S8].

Les savoirs synthétiques permettent ainsi aux décideurs publics, de connaître les besoins des usagers et de hiérarchiser les préférences en réalisant un classement des données sur la base des indicateurs de satisfaction des usagers.

- **Faire connaître la collectivité**

Les savoirs produits synthétiques chiffrés constituent un moyen de faire connaître l'existence de la collectivité auprès des usagers-citoyens et de son financement auprès des citoyens (ex. : communication des indicateurs de satisfaction des usagers par l'affichage sur des manifestations locales et/ou information sur Internet du rapport d'évaluation). Les indicateurs permettent de faire connaître les services publics auprès des usagers-citoyens mais également de ses performances (ex. : utilisation d'outils de publicité comme l'affichage des résultats dans les arrêts de bus). Les indicateurs permettent alors aux usagers-citoyens d'accumuler des informations sur le service en constituant un contenu utilisé comme information et communication sur les résultats de la collectivité. Ce point apparaît par exemple, au niveau de la structure n°4 :

« La communication des taux permet de montrer notre rôle et notre existence. On souhaite ainsi améliorer l'image du service public local. L'enquête, c'est donner la parole à tous les usagers pour qu'ils voient que la collectivité s'intéresse à leurs avis » [Responsable service, S4].

La communication contribue à l'amélioration de l'image de la collectivité et à renforcer son identité propre. L'indicateur est appréhendé comme un moyen de valoriser l'action et l'image des services publics auprès des usagers-citoyens par le recours à des techniques de communication révélant une recherche de maîtrise de l'image rendue par le réseau de transport. L'indicateur apparaît alors comme un moyen d'information et de transparence sur la qualité des prestations et sur l'emploi des fonds publics où l'utilisateur doit savoir que l'administration se modernise :

« Nous ne sommes pas maîtres de cet outil. C'est certain que nous avons un effort à faire à ce sujet, nous sommes très peu visibles. Notre devoir est d'informer de nos résultats. C'est en communiquant [sur les résultats] qu'on aura une bonne image » [Responsable service, S4].

Le questionnaire constitue un moyen de rendre visible la performance du réseau vis-à-vis des usagers-citoyens dans le contexte d'une collectivité ayant un déficit d'image dans

l'organisation et la gestion des moyens de transport par rapport à des prestataires de service dont la marque apparaît sur les bus :

« Nous nous sommes aperçus que le public ne connaissait pas notre action de transport. Ils connaissent le transporteur mais pas le financeur, le Conseil Général. Le questionnaire, c'est un moyen de nous faire connaître auprès des clients. Ils ne nous connaissent pas, ils connaissent le transporteur, mais pas nous. En mettant à disposition une enquête avec notre logo et en communiquant sur les résultats, il s'agit de mieux nous identifier » [Responsable service, S4].

Les usagers sont présentés comme ayant une connaissance floue des acteurs impliqués dans la filière transport dans un contexte où l'utilisateur a des difficultés à identifier les champs de compétences des services publics. Le Responsable qualité du transporteur 1 met par exemple en évidence le phénomène de concurrence et de lisibilité de l'entreprise avec les réseaux d'agglomération comme point rendant peu lisible les actions des collectivités en matière de transport :

« On peut regretter que les actions publiques, malgré les efforts d'information et de communication, ne soient pas toujours bien identifiées par les citoyens qui ont du mal à s'y retrouver. Sur un même domaine, il y a une stratification des compétences. vous n'imaginez pas la concurrence qu'il peut exister entre le réseau du Conseil Général et les réseaux d'agglomération. Lorsque le Conseil Général a créé le Réseau [nom commercial], l'agglomération a fait de même en sortant [nom commercial]. Cela est parfois un peu navrant. Ça vous montre le niveau. En plus, c'est difficilement compréhensible parce que c'est le même bord politique, ils se connaissent très très bien. Et j'ai le même problème pour [un autre secteur] où il y a un réseau de bus urbain. Mais avec l'agglomération [zone géographique] c'est pareil. Dès qu'il y a des travaux, les transporteurs urbains sont prévenus. Nous les interurbains, on n'est pas prévenu alors que l'on passe au même endroit » [Responsable entreprise 1, S4].

Pour pallier ce manque de lisibilité vis-à-vis des transporteurs, le Conseil Général a mis en place un système permettant d'identifier les bus (ex. : mise en place d'une politique d'identification par une livrée de bus marquée au nom du réseau du Conseil général en formulant la marque « *X, le réseau du Conseil Général* »³²⁶) :

« Le Conseil Général en tire les avantages aussi parce que de plus en plus [nom entreprise] n'apparaît plus sur les véhicules donc les gens ne voient que [nom de réseau] et pour eux, ils ne voient pas forcément que c'est la qualité de l'entreprise, pour eux c'est maintenant de la qualité du Conseil Général » [Responsable qualité entreprise 2, S4].

Les indicateurs de satisfaction permettent ainsi de faire connaître l'existence du service public auprès des usagers-citoyens par l'emploi d'outils de communication comme un questionnaire ou un système d'affichage des résultats de satisfaction.

³²⁶ Cette politique de lisibilité est cependant soumise à des contraintes dans la mesure où la réglementation des transports oblige toutefois, à garder sur le véhicule une plaque avec le nom du transporteur.

- **Améliorer le service**

Les indicateurs synthétiques de satisfaction des usagers permettent d'identifier des insatisfactions en vue d'améliorer les services publics dans des domaines spécifiques comme par exemple, le renforcement de l'information à disposition des usagers sur les lieux d'accueil ou sur Internet en vue de simplifier l'accès aux services (ex. : mise en ligne de documentation sur Internet). C'est par exemple, le cas de la structure n°1 ayant mis en place le système de primo-accueil et ayant donné lieu à cette occasion à un renforcement de l'information mise à disposition du public, décidé sur la base d'indicateurs de satisfaction des usagers par items :

« Ces enquêtes ont permis d'ajuster l'information collective à disposition. Les brochures d'informations n'étaient pas suffisamment visibles pour les usagers. C'est pourquoi un réaménagement du hall de la mairie a été réalisé en localisant ces éléments directement à l'entrée. Nous avons également modifié ces supports de communication qui n'étaient pas suffisamment explicites pour les usagers » [Responsable service accueil, S1].

Les indicateurs permettent d'identifier un besoin d'amélioration de l'information mise à disposition des usagers-citoyens sur son volet contenu et support³²⁷. Le responsable d'accueil a alors mis en place un groupe de travail comprenant le responsable accueil, la responsable en charge de la communication et des agents d'accueil permettant de déterminer plus précisément, les améliorations à opérer. Le travail consiste en une réécriture des outils d'informations dans un langage « *simple et clair* » en se positionnant du point de vue de l'utilisateur³²⁸ :

« Ce travail a été fait par le directeur du service et le directeur de la communication. Ils se sont vraiment mis à la place de l'utilisateur, ce qui est difficile quand on connaît l'organisation interne. Il faut faire abstraction de ce qu'on connaît et se placer du point de vue de l'utilisateur. Une erreur a été commise puisqu'ils ont pris l'organigramme des services avec direction de la vie association, direction de la vie scolaire. Mais pour l'utilisateur, ça ne veut rien dire. Ces termes ont donc été remplacés par cantine, carte d'identité, passeport. Les supports ont été conçus de façon à ce qu'ils soient facilement modifiables » [Responsable service accueil, S1].

Cette démarche s'inscrit dans le cadre d'une politique de simplification à l'accès du service public et d'un renforcement de l'information mise à disposition des usagers-citoyens à partir des outils de communication à distance (ex. : sites Internet) :

³²⁷ Ce point met en évidence le rôle des mairies dans l'information aux usagers-citoyens, y compris pour des prestations se situant en dehors de leurs champs de compétence (ex. : carte grise, permis de conduire). L'accueil des Communes apparaît alors comme un service de renseignement de proximité devant être capable d'aiguiller vers les autres services publics moins clairement identifiés (ex. : Préfectures, services sociaux). Il est donc essentiel que les mairies mettent le plus possible d'informations à disposition des usagers dans leurs locaux, concernant non seulement la municipalité mais aussi les services de l'Etat et les services sociaux.

³²⁸ Le responsable du service accueil précise que ce travail implique un juste équilibre entre organiser une information suffisante pour la compréhension ou en dire trop au risque que l'utilisateur soit perdu.

« Certaines démarches administratives peuvent aujourd'hui, s'effectuer par Internet sans que l'utilisateur n'ait à se déplacer. L'enquête a mis en avant des insatisfactions au niveau de l'information à disposition. Nous, on a travaillé avec les agents pour voir leur compréhension des supports de communication, on a ainsi réussi à simplifier certains imprimés où il y avait des éléments redondants à remplir » [Responsable service accueil, S1].

Le développement de l'enquête de satisfaction des usagers s'inscrit cependant dans le contexte de l'existence d'un suivi des réclamations peu employé par le Responsable service accueil qui aurait pu permettre l'identification des problèmes d'informations :

« Un cahier de doléances peut être bien mais pas dans la façon dont on l'utilise nous. J'aimerais avoir un retour mais je n'en ai pas. En fait, quand une personne réclame parce qu'il y a un problème, on lui demande de remplir un cahier. Donc, ça c'est envoyé au Cabinet du Maire, c'est enregistré dans le logiciel de gestion des courriers. Et après, il y a une réponse qui est faite à l'utilisateur par rapport à ça. Mais, nous n'avons pas connaissance de ce retour » [Responsable service accueil, S1].

Cet outil d'évaluation par l'enquête se déploie également dans le contexte d'une mise en avant de l'intérêt de la mesure dans le contrôle d'un service incitant à l'action de rendre compte des apports et des dysfonctionnements de la réorganisation de l'accueil³²⁹ :

« Vous ne pouvez contrôler et améliorer que ce que vous mesurez. Il faut des indicateurs. On peut pas fonctionner sans indicateurs, on écrit ce que l'on fait, on fait et on vérifie et contrôle. Il faut essayer d'améliorer, c'est Deming » [Responsable service accueil, S1].

Ces mécanismes de savoirs synthétiques ne sont cependant, pas systématiquement associés à une amélioration des prestations publiques. Il ressort de ces éléments une autonomie des acteurs quant à l'interprétation des résultats de satisfaction. Les décideurs publics disposent en effet, d'une autonomie de jugement et d'action dans l'interprétation des résultats de satisfaction en adaptant les résultats aux contraintes locales. Cette logique apparaît au niveau de l'accueil des bibliothèques de la structure n°2. Les indicateurs permettent dans ce cas, d'analyser l'amélioration des systèmes de confidentialité tout en prenant en compte son coût. L'analyse des résultats de l'enquête est alors confrontée aux problèmes d'espace disponible de l'accueil et aux contraintes financières de la collectivité :

« Le groupe de travail a beaucoup travaillé sur l'accueil matériel, la signalétique, les premières conditions d'accueil, comment apporter une certaine confidentialité. Les questions matérielles sont très difficiles à régler car on est très dépendants du bâtiment. Donc, on a travaillé sur comment renforcer la confidentialité. Il faut vous dire qu'il y a quatorze ans, quand on a construit l'accueil [de la bibliothèque], il n'y avait pas cette notion de confidentialité comme

³²⁹ Cette politique est soulignée par la volonté du Directeur Général des Services demandant régulièrement des indicateurs dans le cadre des structures de Comité de direction. Le responsable du service accueil a cependant conscience des limites des enquêtes en termes d'implication où selon lui, ce type d'outils dans les services a une durée de vie de trois ans.

maintenant. Les fameuses bandes de confidentialité que l'on voit souvent, ça s'est beaucoup développer ces dernières années. C'est tout récent. Ça a d'abord commencé dans les Postes. Maintenant, on prend l'habitude, partout où l'on va, c'est comme ça. Cependant, nous n'avons pas pu améliorer notre système de confidentialité, ce dispositif a un coût. Compte tenu de l'espace disponible, il faut refaire complètement l'accueil » [Responsable service relations usagers, S2].

Un cadre de réflexion est mis en place au travers d'un Comité de pilotage chargé de réfléchir à la configuration de l'accueil comprenant les responsables qualité et de la bibliothèque avec des agents d'accueil. Ce groupe de travail incite à la discussion des responsables et à l'analyse des résultats portant sur la configuration de la bibliothèque. Cette enquête se révèle alors être marquée par une interprétation des données impliquant une phase de discussion entre les Responsables sur les priorités :

« La question qui se pose principalement est « qu'est-ce qu'attendent les usagers ? ». En général, ces derniers veulent une bibliothèque bien fournie, des heures d'ouvertures le plus large possible, pouvoir emprunter le plus possible en payant le moins, des services compétents et ouverts intégralement au public. Les usagers ne supportent pas que les salles soient fermées lorsqu'ils sont sur place et de faire la queue car ils considèrent que dans un service public, on ne doit pas attendre [Responsable mission évaluation, S2].

L'indicateur permet aux décideurs publics d'apprendre en constituant une justification à des propositions d'amélioration de services explicités sur la base de données quantifiées synthétiques (ex. : réorganisation d'un lieu de prestation afin d'assurer une meilleure accessibilité des locaux et confidentialité des espaces d'accueil). Les savoirs produits permettent alors d'identifier de potentielles décisions relatives aux conditions de réalisation du service (ex : éclairage, confidentialité, confort de l'accueil). Ces savoirs synthétiques sont cependant confrontés aux contraintes financières (prise en compte du coût de l'amélioration proposée) et matérielles (espace disponible) avec son apport en terme de satisfaction de l'utilisateur (mesuré au travers des items d'accessibilité et de confort de l'accueil) :

« L'indicateur de satisfaction, ce n'est qu'une source d'information parmi d'autres. On ne décide pas simplement à partir d'une enquête. Ces questionnaires ont pour but de connaître les souhaits des usagers. Ce qui est intéressant, ce n'est pas de savoir en quoi la collectivité est performante mais en quoi elle ne l'est pas afin d'améliorer les choses. [...] Cette enquête nous a permis d'identifier des thématiques sur lesquelles travailler. L'objectif était clair, améliorer la réponse en fonction des résultats » [Responsable service relations usagers, S2].

Ces démarches constituent ainsi des outils de management permettant de faire réfléchir et d'améliorer l'organisation des services pour s'adapter à l'évolution de consommation des services publics, même si ces apports ne sont pas systématiques.

Les savoirs synthétiques permettent d'assurer l'accumulation de connaissance et la prise de décision en se fondant sur une logique de combinaison des données (ex. : suivi des réclamations, retours terrains des agents), de diffusion (ex : réunions de direction) et d'interprétation des données (ex : convictions personnelles des décideurs publics ; coût des améliorations), permettant d'adapter l'apprentissage à chaque cas spécifique.

Par conséquent, les modalités habilitantes (savoirs décomposés et synthétiques) constituent une source d'apprentissage des acteurs-partenaires cherchant à accumuler des connaissances en vue d'une prise de décision. L'adoption de l'évaluation des services publics apparaît ainsi comme un moyen de régulation des services en facilitant l'adaptation aux besoins et attentes des usagers-citoyens. Cet apport n'est cependant pas systématique dans la mesure où l'apprentissage nécessite du temps, des rencontres et un décryptage de la demande pour comprendre le comportement de l'utilisateur.

* *
*

Ces études de cas portant sur l'analyse des apports de huit indicateurs de satisfaction des usagers révèlent des pratiques aux multiples fonctions. Sur la base de ce travail, cette recherche décrit les caractéristiques des évaluations favorisant les fonctions spécifiques d'apprentissage et de discipline [figure].

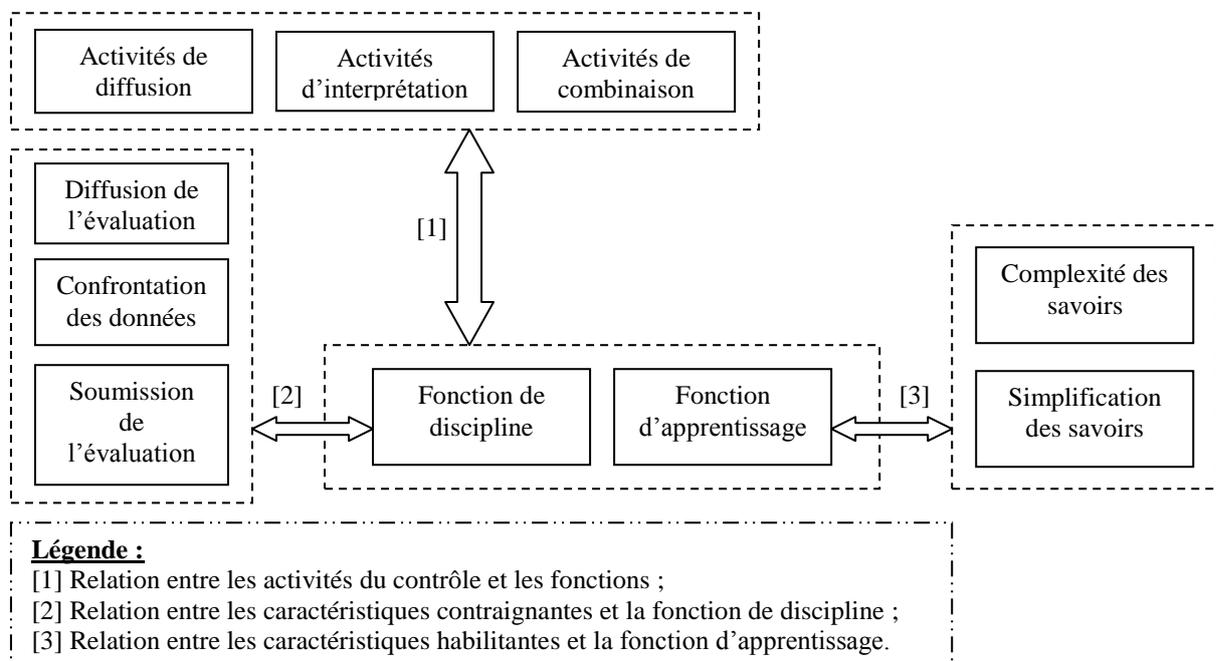


Figure 23. Les résultats de la méthode par études de cas [synthèse]

L'analyse des fonctions d'apprentissage et de discipline montre que les apports se fondent sur des activités multiples de combinaison, d'interprétation et de diffusion. Les enquêtes de satisfaction des usagers sont par exemple, complétées par des dispositifs formels et informels de remontées d'informations permettant une meilleure réactivité de la collectivité. Ils sont également amenés à interpréter les informations produites et à les diffuser en adaptant ces activités à chaque configuration locale (ex. : informations sur les indicateurs). Afin d'évaluer la satisfaction des usagers, les responsables intègrent dans leurs jugements des données qualitatives et les contraintes de réalisation du service.

En assurant la visibilité des performances, l'invisibilité de la surveillance et la comparabilité des données, les indicateurs de satisfaction des usagers constituent des moyens d'influence des comportements d'acteurs-partenaires (agents, responsables publics, prestataires). Les indicateurs identifiés permettent par exemple, de réallouer un budget, de faire prendre conscience de la nécessité de changer l'organisation ou de faire comprendre une logique. Les pilotes de projet adaptent ces caractéristiques contraignantes à chaque cas en faisant face aux contraintes et difficultés de l'évaluation.

Enfin, en produisant des savoirs synthétiques et décomposés, les indicateurs de satisfaction des usagers constituent un moyen d'acquisition de connaissances et de prises de décision des acteurs-partenaires sans chercher à influencer les comportements. Ces caractéristiques habilitantes permettent par exemple, de faire réfléchir les responsables sur un dispositif, d'adapter une prestation ou de faire connaître un service public et ses performances.

Section 3. La méthode d'enquête par questionnaire

L'étude des fonctions de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers est réalisée à l'aide de l'enquête par questionnaire. La démarche consiste dans un premier temps, à analyser les caractéristiques des évaluations et dans un second temps, à étudier les relations entre ces caractéristiques.

1. L'analyse des caractéristiques des évaluations

L'analyse des évaluations consiste à présenter les caractéristiques de l'environnement, des pratiques et des finalités de l'évaluation. Cette analyse descriptive simple étudie les variables par fréquence et par pourcentage sans croisement des données.

1 1. Les caractéristiques de l'environnement de l'évaluation

L'environnement et le contexte de l'évaluation sont étudiés au travers de la distance du contrôle, de la taille du contrôle et du contexte de management³³⁰.

1 1 1. La taille du contrôle

La taille du contrôle est appréhendée au travers du critère de l'effectif dont la répartition pour l'échantillon étudié est le suivant [tableau].

EFFSERVACC	Code	Nombre	%
Effectif compris entre 1 et 20	EFF1-20	94	83.93%
Effectif compris entre 21 et 50	EFF21-50	11	9.82%
Effectif de 51 et plus	EFF51+	7	6.25%
Total		112	100%

Tableau 82. L'effectif actuel du service accueil [Q12]³³¹

Ce paramètre vise à étudier l'effet de la taille du contrôle sur les évaluations. Cet échantillon est composé pour l'essentiel d'effectifs d'accueil réduit dans la mesure où l'échantillon comprend 83.93% de Communes ayant un effectif inférieur à 20 agents équivalents temps pleins.

La taille du contrôle est également étudiée au travers de l'analyse du nombre d'usagers accueillis quotidiennement par le service accueil [tableau].

³³⁰ Cette section se réfère à la partie du questionnaire intitulée « *Les caractéristiques de la collectivité et du service accueil* ».

³³¹ Cette codification correspond au numéro de la question positionné dans le questionnaire (Annexe 7).

NBUSAGERS	Code	Nombre	%
Nombre d'usagers compris entre 1 et 500	NBUS1-500	93	83.04%
Nombre d'usagers compris entre 501 et 1000	NBUS501-1000	14	12.50%
Nombre d'usagers de 1001 et plus	NBUS1001+	5	4.46%
Total		112	100%

Tableau 83. Le nombre d'usagers accueillis par le service accueil [Q14]

Ce critère analyse l'importance du volume des prestations délivrées par le service sur le contrôle. L'échantillon est composé pour l'essentiel de service accueil ayant un volume de prestation inférieur à 500 usagers accueillis quotidiennement (83,04%). Ce phénomène doit également être mis en parallèle avec la répartition de la taille des Communes en France, essentiellement composé de « *petites Communes* » en nombre d'habitants.

1 1 2. La distance du contrôle

La distance du contrôle est étudiée au travers du nombre de points d'accueil du service [tableau].

POINTSACC		Nombre	%
Accueil mono-site (code : MONO-SITE)		56	50%
Accueil multi-sites (code : MULTI-SITE)	Sites de 2 à 3	32	28,57%
	Sites compris entre 4 et 7	12	10,71%
	Sites de 8 et plus	12	10,71%
Total		112	100%

Tableau 84. Le nombre de points d'accueil du service accueil [Q13]

Ce paramètre permet d'analyser l'impact de la dispersion géographique des prestations délivrées sur le contrôle. Deux configurations sont identifiées selon que le responsable se situe dans une configuration de contrôle direct vis-à-vis du service (accueil mono-site) ou à distance avec une situation de contrôle de lieux multiples (accueil multi-site). L'échantillon étudié est marqué par un équilibre entre un mono-accueil (un seul site) représentant 50% des répondants et le multi-accueil représentant l'autre moitié (plus d'un site).

1 1 3. Le contexte de management du service

Le contexte de management du service est appréhendé au travers des outils de management de la qualité utilisés dans le service accueil³³². Le tableau ci-dessous retrace l'utilisation des outils de management utilisés [tableau].

MNGTQUAL	Nombre	%
Manuel qualité	20	7,12%
Charte qualité d'accueil	27	9,61%
Engagements de service labellisable	2	0,71%
Enquête mystère	17	6,05%
Certification qualité (Normes ISO, Qualiville)	19	6,76%
Référentiel qualité (Normes ISO, Qualiville)	20	7,12%
Audit qualité (interne ou tierce partie)	30	10,68%
Tableau de bord qualité	27	9,61%
Formation accueil à la qualité de service	65	23,13%
Projet de service d'amélioration	54	19,22%
Total	281	100,00%

Tableau 85. Les outils de management de la qualité utilisés au sein des services accueil [Q15]

Ce critère permet d'identifier le niveau du système de management employé. Les outils de management de la qualité les plus utilisés sont les projets de service d'amélioration (19.22%) et les formations accueil à la qualité de service (23.13%). *A contrario*, l'engagement de service labellisable type *Marianne* trouve un faible écho parmi les répondants.

A partir de ces données, la démarche consiste à créer des catégories de collectivité³³³. La répartition de ces données figure ci-dessous [tableau].

Catégories	Nombre	%
Démarche de mise en place d'outils qualités	63	56.20%
Démarche d'audit qualité	36	32.10%
Absence d'outil qualité	13	11.60%
Total	112	100%

Tableau 86. Les catégories des contextes de management étudiées

Ce critère permet de comprendre l'impact du contexte de management de la qualité sur les pratiques de contrôle avec notamment le déploiement ou non de démarche formalisée d'audit

³³² A titre d'exemple, un questionnaire mentionnant « *manuel des procédures qualité* » est reclassé dans la catégorie « *manuel qualité* » dans la mesure où après vérification auprès du répondant, l'outil utilisé émane d'un manuel qualité.

³³³ Est considéré comme ayant une démarche d'utilisation d'outils qualité, les collectivités utilisant au moins un manuel qualité, une charte qualité d'accueil, un tableau de bord qualité, une formation accueil à la qualité de service, un projet de service ou une enquête mystère. Concernant les collectivités ayant une démarche d'audit qualité, il s'agit des structures utilisant au moins un référentiel qualité, un audit qualité, une certification qualité ou un engagement de service labellisable.

qualité. Trois catégories de collectivités ont été identifiées, à savoir les structures ayant mis en place uniquement des outils qualité (56.20%), les structures ayant mis en place une « démarche d'audit qualité » (32.10%) et les structures n'ayant mis en place aucun outil qualité (11.60%). Une majorité de répondant combinent plusieurs outils. L'importance des « démarches d'audits qualité » peut en effet s'expliquer notamment par une appréhension large de la notion de démarche d'audit intégrant les structures utilisant ces référentiels qualité dans leurs conduites de management de service sans forcément être engagées dans de telles démarches. Il apparaît dans ce cas, une surreprésentation des collectivités ayant mis en place une démarche d'audit qualité ne représentant pas 32,10% des cas de collectivités de plus de 15 000 habitants.

1 2. Les caractéristiques des méthodes d'évaluation

Ce travail met en évidence les pratiques d'évaluation utilisées par les collectivités dans le cadre de l'évaluation de l'accueil³³⁴. Il s'agit d'étudier le ressenti des responsables par rapport à l'adaptation des outils de contrôle [tableau].

³³⁴ Cette section présente la partie du questionnaire intitulée « Les outils d'évaluation de la satisfaction des usagers utilisés par le responsable de l'accueil ».

N°	Outils	Non adapté		Adapté et utilisé		Utilisé et peu satisfaisant		Utilisé et satisfaisant	
P1	Recueil des réclamations avec statistiques	36	32.10%	41	36.60%	5	4.50%	30	26.80%
P2	Recueil des réclamations sans statistiques	69	62.60%	12	10.70%	14	12.50%	17	15.20%
P3	Questionnaire permanent	66	58.90%	28	25.00%	2	1.80%	16	14.30%
P4	Questionnaire ponctuel	31	27.70%	44	39.30%	6	5.40%	31	27.70%
P5	Entretien direct avec compte-rendu	73	65.20%	20	17.90%	2	1.80%	17	15.20%
P6	Entretien direct sans compte-rendu	76	67.90%	7	6.20%	9	8.00%	20	17.90%
P7	Groupe de réflexion	69	61.60%	30	26.80%	1	0.90%	12	10.70%
P8	Comité d'experts	84	75.00%	18	16.10%	2	1.80%	8	7.10%
P9	Retour des agents avec compte-rendu	48	42.90%	38	33.90%	4	3.60%	22	19.60%
P10	Retour des agents sans compte-rendu	54	48.20%	13	11.60%	16	14.30%	29	25.90%
P11	Boîte de suggestions permanente avec consolidation	52	46.40%	44	39.30%	3	2.70%	13	11.60%
P12	Boîte de suggestions permanente sans consolidation	87	77.70%	10	8.90%	4	3.60%	11	9.80%
P13	Boîte de suggestions ponctuelle	72	64.30%	24	21.40%	6	5.40%	10	8.90%

Tableau 87. Les méthodes d'évaluation [Q21]

Les questionnaires sont remplis en mentionnant dans la partie libre expression des commentaires³³⁵. Le tableau suivant répertorie les principaux commentaires [tableau].

³³⁵ Les pratiques classées dans « *Autres* » sont classées dans les catégories respectives. C'est le cas par exemple, d'un questionnaire mentionnant « *Enquête téléphonique* » ayant été positionné après vérification, dans les « *questionnaires ponctuels* ». Le numéro après chaque citation correspond à la numérotation du répondant telle que désigné dans la base de données.

Méthodes	Extraits des commentaires
Retour direct régulier	« Les remerciements réguliers et félicitations des usagers, y compris par écrit, sur la qualité de l'accueil, l'agressivité qui diminue voire disparaît sont pour moi des signes tangibles » [R11].
Prise en compte du temps	« Je pense que la mise en place d'outils et de méthode d'évaluation plus « scientifiques » peuvent être utiles à condition de bien évaluer le temps passé à construire et faire fonctionner ces outils par rapport aux objectifs fixés » [R71].
Nécessaire consultation des usagers	« Mes méthodes ont été jusqu'à présent assez empiriques mais je crois nécessaires par exemple, pour mener une réflexion sur les horaires d'ouverture de la mairie, d'en passer par une consultation organisée des usagers » [R87].
Remontées des agents	« Je ne me surinvestis pas dans la mise en place d'outils. La satisfaction ou l'insatisfaction exprimée des usagers, les remontées des agents permettent de corriger. Exemple : quelques mois après ma prise de fonction, j'ai mis en place un logiciel de gestion de l'attente sans pour autant avoir effectué une étude très poussée : les besoins s'imposaient d'eux-mêmes » [R104].

Tableau 88. Les commentaires portant sur les méthodes d'évaluation [extrait]

Ces commentaires mettent en avant l'importance de la dimension informelle des méthodes d'évaluation avec des collectivités souhaitant ne pas se surinvestir dans des outillages développés en cherchant à s'adapter aux spécificités de la gestion de la compétence de l'accueil. De même, les outils apparaissent sources d'apports comme par exemple, une réflexion sur les horaires d'ouverture mentionnée (questionnaire n°87).

A partir des données recueillies, la méthode consiste à construire des indicateurs d'utilisation, d'insatisfaction, de satisfaction, de potentiel de développement et de non adaptation pour chaque méthode d'évaluation³³⁶ [tableau].

³³⁶ La construction de ces indicateurs s'appuie sur les méthodes de calcul suivantes :

- Taux d'utilisation = Nombre total d'utilisateur / Nombre total de répondants ;
- Taux d'insatisfaction = Nombre d'utilisateurs insatisfaits / Nombre total d'utilisateurs ;
- Taux de satisfaction = Nombre d'utilisateurs satisfaits / Nombre total d'utilisateurs ;
- Taux de potentielle de développement = Nombre total envisageant la méthode / Nombre total de non utilisateurs ;
- Taux non adaptée = Nombre total de non adaptée / Nombre total de répondants.

Méthodes	Taux d'utilisation	Taux d'insatisfaction	Taux de satisfaction	Taux de potentiel	Taux non adaptée
Recueil des réclamations avec statistiques	31,25%	14,29%	85,71%	53,25%	32.14%
Recueil des réclamations sans statistiques	27,68%	45,16%	54,84%	14,81%	61.61%
Questionnaire permanent	16,07%	11,11%	88,89%	29,79%	25,00%
Questionnaire ponctuel	33,04%	16,22%	83,78%	58,67%	58.93%
Entretien direct avec compte-rendu	16,96%	10,53%	89,47%	21,51%	65.18%
Entretien direct sans compte-rendu	51.79%	41.38%	58.62%	12.96%	41.96%
Groupe de réflexion	11,61%	7,69%	92,31%	30,30%	61.61%
Comité d'experts	8,93%	20,00%	80,00%	17,65%	75.00%
Retour des agents avec compte-rendu	23,21%	15,38%	84,62%	44,19%	42.86%
Retour des agents sans compte-rendu	40,18%	35,56%	64,44%	19,40%	48.21%
Boîte de suggestions permanente avec consolidation	14,29%	18,75%	81,25%	45,83%	46.43%
Boîte de suggestions permanente sans consolidation	13,39%	26,67%	73,33%	10,31%	8,93%
Boîte de suggestions ponctuelle	14,29%	37,50%	62,50%	25,00%	64.29%

Tableau 89. Les indicateurs portant sur les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers [Q21]

Cette analyse permet de comprendre les caractéristiques des pratiques d'évaluation. Les outils les plus utilisés par les répondants sont les entretiens directs avec les usagers sans compte-rendu et les retours des agents sans compte-rendu. Il s'agit d'outils révélant le caractère plutôt informel des évaluations de l'accueil. *A contrario*, les comités d'experts avec des représentants d'usagers et le groupe de réflexion et de dialogue avec des usagers sont des outils faiblement utilisés. Les outils apparaissant comme les plus insatisfaisants pour les répondants sont les recueils des réclamations sans traitement statistique et les entretiens directs avec les usagers sans compte-rendu (paradoxe d'un outil utilisé mais rencontrant un faible intérêt). En revanche, les outils rencontrant la plus forte satisfaction sont les entretiens directs avec les usagers avec compte-rendu et les groupes de réflexion et de dialogue avec des usagers. Les outils ayant le plus de potentiels aux yeux des répondants sont les recueils des

réclamations avec traitement statistique et les questionnaires ponctuels d'évaluation rencontrant un potentiel supérieur à 50%. A l'inverse, les entretiens directs sans compte-rendu et le recueil des réclamations permanent sans consolidation ont un faible potentiel de développement (sans doute lié à l'insatisfaction dont ils font l'objet). Enfin, les outils considérés comme non adaptés pour les répondants sont les comités d'experts avec des représentants d'usagers, les entretiens directs avec les usagers avec compte-rendu et les boîtes de suggestion ponctuel avec ou sans consolidation. Les outils ressentis comme les plus adaptés sont en revanche, le recueil des réclamations permanent sans consolidation et les questionnaires permanents d'évaluation. De ce fait, la situation de pratiques d'évaluation est appréhendée dans cette recherche comme diversifiée³³⁷. Cette recherche identifie la bonne représentation dont bénéficie les enquêtes de satisfaction, considérées comme des outils adaptés et satisfaisants dans le domaine du contrôle de l'accueil.

A partir de ces données, la recherche identifie trois catégories de collectivités d'utilisation des pratiques d'évaluation³³⁸. Le tableau suivant répertorie ces stratégies [tableau].

Catégories	Nombre	%
Démarche d'évaluation uniquement non formalisée	36	32.14%
Démarche d'évaluation uniquement formalisée	28	25.00%
Démarche d'évaluation combinée formelle et informelle	48	42.86%
Total	112	100.00%

Tableau 90. Les catégories des pratiques des collectivités interrogées

La recherche identifie différentes stratégies de mises en œuvre de pratiques, à savoir les structures ayant mis en place des outils uniquement non formalisés (32.14%), les collectivités ayant mis en œuvre une démarche d'outils uniquement formalisés³³⁹ (25.00%) et les structures combinant ces méthodologies formelles et informelles (42.86%). Cette étude révèle donc le

³³⁷ Certains outils sont par exemple, utilisés et satisfaisants comme les questionnaires permanents ou les retours des agents avec compte-rendu alors que d'autres sont utilisés mais insatisfaisants comme le recueil des réclamations sans statistique ou les entretiens directs des usagers sans compte rendu. A l'inverse, certains outils sont non utilisés et pourtant ont un impact de développement comme les questionnaires ponctuels ou les boîtes de suggestion permanent avec compte-rendu alors que certains outils sont non utilisés et présentés comme non adaptés comme les entretiens directs avec compte-rendu ou les boîtes de suggestions ponctuels.

³³⁸ Cette catégorisation est effectuée à partir des outils considérés comme « Satisfaisante » et « Peu satisfaisante ». Pour les collectivités utilisant uniquement des pratiques informelles, il s'agit des pratiques ne donnant pas lieu à un traitement administratif comme « Entretien direct avec les usagers sans compte-rendu » et « Retour des agents sans compte-rendu ». Sont considérés comme pratiques formelles, les outils suivants : « Recueil des réclamations avec traitement statistique », « Recueil des réclamations sans traitement statistique », « Questionnaire permanent », « Questionnaire ponctuel », « Entretien direct avec les usagers avec compte-rendu », « Groupe de réflexion et de dialogue avec des usagers », « Comité d'experts avec des représentants d'usagers », « Retour des agents avec compte-rendu », « Boîte de suggestions permanente avec consolidation », « boîte de suggestions permanente sans consolidation » et « boîte de suggestions ponctuelle ».

³³⁹ Le contrôle formel inclut les systèmes structurés de recueil d'information donnant lieu à un traitement administratif.

caractère équilibré des démarches autour d'outils formels et informels. La prise en compte de la qualité apparaît donc dans le cadre d'une logique duale avec une combinaison d'outils informels et formels, révélant une forte contingence des pratiques de contrôle.

1 3. Les caractéristiques des finalités de l'évaluation

L'analyse des fonctions s'appuie sur une présentation des apports des pratiques, de mécanismes de diffusion et des difficultés perçues par les répondants³⁴⁰.

1 3 1. Les fonctions de l'évaluation

Les apports des évaluations sont étudiés par rapport à chaque intensité permettant de cerner le ressenti des responsables par rapport à leurs importances [tableau].

N°	Finalités	Nulle		Faible		Forte		Très forte		Total	Moyenne ³⁴¹	E type
F1	Améliorer la réalisation de l'accueil	2	1.80%	27	24.10%	61	54.50%	22	19.60%	100,00%	1,93	0.69
F2	Responsabiliser les agents	0	0,00%	18	16,07%	56	50,00%	38	33,93%	100,00%	2.18	0.68
F3	Faire connaître le service	9	8,04%	41	36,61%	53	47,32%	9	8,04%	100,00%	1,55	0.75
F4	Valoriser l'image du service	8	7,14%	31	27,68%	53	47,32%	20	17,86%	100,00%	1,76	0.83
F5	Situer les niveaux de performance	21	18,75%	50	44,64%	35	31,25%	6	5,36%	100,00%	1,23	0.81
F6	Décider du renouvellement d'une prestation	24	21,43%	50	44,64%	38	33,93%	0	0,00%	100,00%	1,13	0.73
F7	Responsabiliser les usagers	11	9,82%	58	51,79%	38	33,93%	5	4,46%	100,00%	1,33	0.71
F8	Faciliter la réorganisation	4	3,57%	26	23,21%	67	59,82%	15	13,39%	100,00%	1,83	0.69
											1.62	0,82

Tableau 91. Les caractéristiques des fonctions de l'évaluation [Q31]

³⁴⁰ Cette section aborde la présentation de la partie du questionnaire intitulée « L'utilisation des données sur la satisfaction des usagers ».

³⁴¹ Cette moyenne résulte de la pondération par les coefficients suivants : Nulle = 0 ; Faible = 1 ; Forte = 2 ; Très forte = 3.

Le critère de la moyenne permet d'identifier les fonctions ayant le plus d'apports. C'est le cas par exemple, des fonctions d'amélioration des conditions de réalisation de l'accueil et de responsabilisation des agents du service³⁴². En revanche, l'étude identifie les faibles apports de la fonction consistant à rechercher à situer les niveaux de performance des équipes, à décider du renouvellement d'un prestataire ou d'une prestation et à responsabiliser les usagers au respect du bien public. Les fonctions ayant l'écart-type le plus élevé révèlent la dispersion des avis. La recherche de valorisation de l'image du service public auprès des usagers et des citoyens est ainsi fortement dispersée avec des répondants se situant aux extrêmes des intensités. Cette fonction apparaît importante dans le contexte de l'accueil marqué par une co-production du service entre usagers et agents d'accueil.

A partir de ces données, la démarche de la recherche consiste à créer trois catégories de collectivité³⁴³. Le tableau suivant synthétise ces fonctions [tableau].

Catégories	Nombre	%
Démarche d'apprentissage uniquement	3	2.68%
Démarche de discipline uniquement	6	5.36%
Démarche combinée apprentissage et discipline	103	91.96%
Total	112	100.00%

Tableau 92. Les catégories des finalités de l'évaluation

Ce tableau caractérise la diversité des combinaisons possible entre apprentissage et discipline. L'étude identifie trois stratégies différentes, à savoir les collectivités ayant une démarche d'apprentissage uniquement (2.68%), les collectivités ayant une démarche uniquement de discipline (5.36%) et les structures ayant une démarche combinée (91.96%). Le tableau montre l'importance de la combinaison des fonctions tendant à la recherche combinée de l'apprentissage et la discipline (cette articulation étant analysée en *Chapitre 4*).

1 3 2. Les modalités de diffusion de l'évaluation

Cette section présente les différentes pratiques de diffusion des évaluations³⁴⁴. Le tableau suivant répertorie les différents acteurs bénéficiant des données sur la satisfaction [tableau].

³⁴² La fonction de responsabilisation des agents du service est marquée par une moyenne ayant la plus forte intensité.

³⁴³ Cette analyse s'appuie sur les fonctions identifiées par les répondants, comme « Forte » et « Très forte ». La catégorie mettant en avant une fonction uniquement d'apprentissage regroupe « Améliorer les conditions de réalisation de l'accueil », « Faire connaître l'existence du service auprès des usagers », « Situer les niveaux de performance des équipes » et « Décider du renouvellement d'un prestataire ou d'une prestation » alors que la catégorie de la fonction de discipline comprend « Responsabiliser les agents du service », « Responsabiliser les usagers au respect du bien public », « Faciliter la réorganisation des services » et « Valoriser l'image du service public auprès des usagers et des citoyens ».

DIFFUS	Nombre	%
Agents du service	71	22,76%
Organes délibératifs	41	13,14%
Responsables d'autres directions	34	10,90%
Usagers et représentants d'usagers	24	7,69%
Direction générale et adjointe	65	20,83%
Agents hors service	11	3,53%
Maire et Cabinet du Maire	46	14,74%
Citoyens	20	6,41%
	312	100,00%

Tableau 93. La diffusion des résultats de satisfaction [Q32]

La recherche montre une multiplication des mécanismes de diffusion et de leurs combinaisons. A l'instar de la question portant sur les compétences sollicitées, les diffusions de résultats apparaissent plutôt réalisées auprès des organes de direction et des agents du service (respectivement 20.83% et 22.76%). *A contrario*, les citoyens (ex. : Internet) et les agents hors service (ex. : intranet) représentent des destinataires peu privilégiés de la diffusion des informations sur la satisfaction des usagers (respectivement 6.41% et 3.53%).

A partir de ces données, la démarche identifie cinq catégories de collectivités³⁴⁵. Le tableau suivant présente les stratégies [tableau].

Catégories	Nombre	%
Démarche de diffusion auprès des agents du service	4	3.57%
Démarche de diffusion interne à la collectivité hors service	2	1.78%
Démarche de diffusion auprès de la Direction	6	5.36%
Démarche combinée de diffusion	70	62.50%
Aucune démarche de diffusion	30	26.79%
Total	112	100%

Tableau 94. Les catégories des diffusions des résultats de satisfaction

Les actions consistant à diffuser en interne au service (3.57%), auprès des services internes hors du service accueil (1.78%) et auprès de la direction (5.36%) apparaissent marginales dans les pratiques de diffusion des répondants. En revanche, les démarches combinées représentent une majorité des répondants avec 62.50% des répondants, même si 26.79% des collectivités ne diffusent pas les résultats de satisfaction des usagers.

³⁴⁴ Les acteurs de la diffusion classés dans « *Autres* » sont classés dans chaque catégorie comme par exemple, « *Membres du comité de pilotage* » dans la partie « *Direction générale et adjointe* ».

³⁴⁵ Les cinq catégories correspondent à une démarche de diffusion auprès des agents du service (agents du service), de diffusion interne à la collectivité hors service (agents hors service ; responsable d'autres directions), de diffusion auprès de la direction (direction générale ; organes délibératifs ; maire et cabinet du maire), une démarche combinée et une absence de diffusion.

La démarche de recherche identifie des diffusions cumulatives dans la mesure où les structures diffusant en externe ont également une pratique de diffusion d'informations en interne. A partir de ces caractéristiques, il est possible de représenter les trois principaux champs de diffusion de la manière suivante [figure].

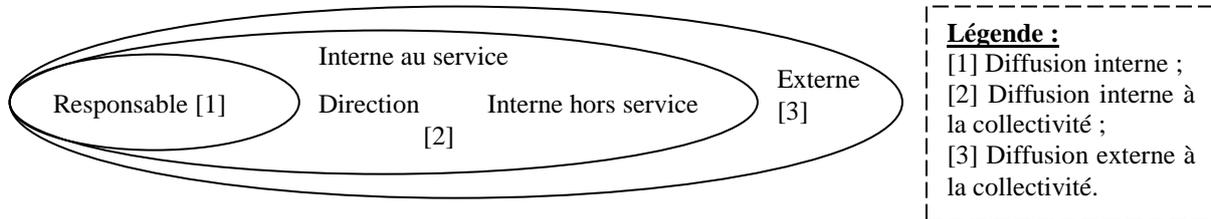


Figure 24. Les champs de diffusion identifiés

La recherche identifie trois champs de diffusion du fait de l'existence de l'accumulation des diffusions, à savoir une absence de diffusion au-delà du seul responsable du service accueil (26.79%), une diffusion en interne à la collectivité avec notamment une divulgation des résultats auprès des autres directions (36.69%) et une diffusion en externe à la collectivité (36.60%). Ces résultats révèlent l'importance de la logique de mobilisation des acteurs internes par rapport à ces données sur la satisfaction des usagers et les modalités contextualisées de pratiques de diffusion.

1 3 3. Les caractéristiques des difficultés de l'évaluation

Cette étude détermine les difficultés rencontrées par les répondants, dans leurs démarches d'évaluation et leurs intensités [tableau].

Difficultés	Nulle		Faible		Forte		Très forte		Total	Moy ³⁴⁶	E type
Confronter les données	17	15,18 %	58	51,79 %	35	31,25 %	2	1,79 %	100%	1,20	0.71
Traiter les opinions	14	12,50 %	53	47,32 %	44	39,29 %	7	0,89 %	100%	1,29	0.69
Déployer l'outil dans le service	23	20,50 %	48	42,90 %	34	30,40 %	7	6,20 %	100%	1,21	0.85
Obtenir une image complète	13	11,60 %	33	29,50 %	58	51,80 %	8	7,10 %	100%	1,55	0.78
Mobiliser les agents et usagers	11	9,82%	57	50,89 %	42	37,50 %	2	1,79 %	100%	1,31	0.67
Confronter les perceptions	9	8,04%	51	45,54 %	49	43,75 %	3	2,68 %	100%	1,41	0.68
Evaluer les compétences	12	10,70 %	63	56,20 %	36	32,10 %	1	0,90 %	100%	1,24	0.63
										1,32	0,73

Tableau 95. Les difficultés rencontrées par les répondants dans leurs démarches d'évaluation [Q33]

L'item « *Déployer l'outil dans les multiples points d'accueil de la Mairie* » dispose d'une dispersion importante parmi les répondants alors que la difficulté « *Evaluer ce qui relève strictement du champ de compétence de la Mairie* » est plus faible. La difficulté la plus importante selon le critère de la moyenne est « *Obtenir une image complète et exhaustive de l'avis des usagers* ». En revanche, l'item la moins importante est « *Confronter les données sur la satisfaction des usagers avec les informations sur la qualité de service* ». Ces difficultés correspondent à des problèmes d'interprétation des données. La faible différence entre les données rend cependant délicate l'analyse des informations produites³⁴⁷.

A partir de ces données³⁴⁸, quatre catégories de collectivités peuvent être identifiées [tableau].

³⁴⁶ Cette moyenne résulte de la pondération par coefficient suivante : Nulle = 0 ; Faible = 1 ; Forte = 2 ; Très forte = 3

³⁴⁷ A titre d'exemple, il existe une faible différence des résultats en terme de moyenne (situé entre 1,20 et 1,24) entre la difficulté « *Confronter les données sur la satisfaction des usagers avec les informations sur la qualité de service* » avec les difficultés suivantes : « *Déployer l'outil dans les multiples points d'accueil de la Mairie* » et « *Evaluer ce qui relève strictement du champ de compétence de la Mairie* ».

³⁴⁸ La démarche prend en compte uniquement les catégories définies par les répondants comme « *Forte* » et « *Très forte* ». Les collectivités ayant uniquement des difficultés d'interprétation comprennent « *Confronter les données sur la satisfaction des usagers avec les informations sur la qualité de service* », « *Traiter les opinions divergentes des usagers sur les services délivrés* », « *Confronter les avis des usagers avec la perception des agents d'accueil* » et « *Evaluer ce qui relève strictement du champ de compétence de la Mairie* » alors que les difficultés de diffusion regroupent « *Déployer l'outil dans les multiples points d'accueil de la Mairie* », « *Obtenir une image complète et exhaustive de l'avis des usagers* » et « *Mobiliser les agents et les usagers à la démarche d'élaboration des outils* ».

Catégories	Nombre	%
Difficulté interprétative	5	4,46%
Difficulté diffusion	11	9,82%
Difficulté combinée interprétative et diffusion	86	76,79%
Ne rencontre aucune difficulté	10	8,93%
Total	112	100,00%

Tableau 96. Les catégories des difficultés de l'évaluation [Q33]

Cette recherche fait apparaître quatre catégories distinctes de répondants, à savoir les structures ayant uniquement des difficultés d'interprétation des évaluations (4.46%), les structures rencontrant uniquement des difficultés de diffusion (9.82%). En revanche, 76.79% des répondants rencontrent des difficultés combinées (d'interprétation et de diffusion) alors que 8.93% ne perçoivent aucune difficulté à la mise en œuvre de leurs outils d'évaluation.

Par conséquent, cette analyse révèle la diversité des méthodes d'évaluation combinant outils formels et informels, difficultés d'interprétation et de diffusion, fonctions d'apprentissage et de discipline, diffusion internet et externe à la collectivité.

2. L'analyse des caractéristiques des relations entre les évaluations

Cette partie étudie les relations entre les caractéristiques des évaluations (environnement, pratiques et finalités du contrôle). Les statistiques complémentaires des données sont positionnées en *Annexe 8*. L'analyse des relations entre l'environnement et les pratiques est étudiée à l'aide du Khi2. La démarche consiste à croiser les différentes valeurs en utilisant le critère du Khi2 permettant de déterminer la forte ou faible appartenance d'une variable à une classe³⁴⁹. Ce test permet de vérifier si l'association entre deux variables dichotomiques est statistiquement significative.

2 1. Les relations entre l'environnement et les pratiques d'évaluation

La démarche consiste à analyser l'impact de la distance du contrôle (Q15) sur les méthodes d'évaluation (Q21) [tableau].

³⁴⁹ L'hypothèse d'indépendance entre deux variables nominales est testée à l'aide du test du Khi2 dont la condition est que l'effectif attendu ne soit pas inférieur à 5 pour chacune des cellules du tableau de contingence. Par ailleurs, le seuil de signification est lié au niveau de risque accepté par l'utilisateur et est fixé pour cette recherche, à 1% et 5%. L'analyse de la relation entre l'environnement et les fonctions ainsi que les fonctions et les pratiques fait appel à la technique de l'analyse discriminante.

	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8	P9	P10	P11	P12	P13
Val test	2.660	0	0.066	1.453	0.254	0	1.392	2.745	2.454	1.337	5.906	0	5.906
Ddl	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Sign asympt	.103	1.0	.797	.228	.615	1.0	.238	.098	.117	.248	.015 [1]	1.0	.015 [1]

[1] Significatif au seuil de 5% ; [2] Significatif au seuil de 1% ; [3] Données non interprétables.

Tableau 97. La relation entre la distance du contrôle et les méthodes d'évaluation³⁵⁰

La distance du contrôle touche peu l'utilisation des pratiques à l'exception des pratiques d'utilisation des boîtes de suggestions permanentes avec consolidation (P11) et des boîtes de suggestions ponctuelles (P13). Dans ce cas, les boîtes de suggestions apparaissent plutôt utilisées par les structures configurées en multi-site. Cela peut s'expliquer par le fait que pour la situation d'un contrôle en mono-accueil, les boîtes de suggestions sont perçues comme moins utiles aux responsables en contact directs avec les usagers.

La taille du contrôle est étudiée au travers des phénomènes d'effectif du service accueil (Q12) et de nombre d'usagers accueillis dans les services (Q14). L'étude de la relation avec les méthodes d'évaluation (Q21) ne peuvent être interprétées car les conditions du Khi2 ne sont pas respectées (<20% et effectif théorique <5).

L'influence du contrôle de management est testée autour des liens entre les systèmes de management de la qualité (Q15) et les méthodes d'évaluation (Q21) [tableau]

	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8
Val test	15.647	1.156	20.546	27.145	4.596	.999	9.698	7.485
Ddl	2	2	2	2	2	2	2	2
Sign asympt	.000 [2]	.561	.000 [2]	.000 [2]	.100	.607	.008 [3]	.024 [3]
	P9	P10	P11	P12	P13			
Val test	2.880	2.084	20.838	.723	2.832			
Ddl	2	2	2	2	2			
Sign asympt	.237	.353	.000 [2]	.697 [3]	.243			

[1] Significatif au seuil de 5% ; [2] Significatif au seuil de 1% ; [3] Données non interprétables.

Tableau 98. La relation entre les systèmes de management et les méthodes d'évaluation

La recherche permet d'identifier que le contexte de dispositif de management de la qualité a un impact sur quatre pratiques d'évaluation, à savoir le recueil des réclamations avec statistiques (P1), le questionnaire permanent d'évaluation (P3), le questionnaire ponctuel (P4) et la boîte de suggestion permanent avec consolidation (P11). Cette recherche met ainsi en

³⁵⁰ Données issues de la « correction pour continuité » calculées pour les tableau uniquement 2x2.

évidence une relation d'influence de certaines pratiques avec le contexte de management de la structure. Ces pratiques formalisées sont ainsi plus utilisées lorsque la collectivité a mis en place une démarche d'audit qualité. Ce constat s'explique par la nécessité de structurer les démarches d'audit et de prouver sa démarche de travail et ses diagnostics vis-à-vis de l'auditeur amenant la collectivité à mettre en place des méthodes d'évaluation plutôt formalisées. La démarche d'audit qualité structure donc le recueil d'informations vers un contrôle plutôt formel. Cette analyse pose cependant, la question des finalités des démarches d'audit qualité nécessitant de travailler sur le « *pourquoi* » de ces systèmes de management.

2.2. Les relations entre l'environnement et les fonctions de l'évaluation

La démarche consiste en une analyse discriminante étudiée les relations entre les fonctions de l'évaluation (Q31) et l'environnement du contrôle (section 1 du questionnaire) [tableau].

		F1	F2	F3	F4	F5	F6	F7	F8
Nombre d'utilisateurs (Q14)	Test	2.649	[4]	1.209	.405	2.054	1.788	.862	.736
	Ddl	2		2	2	2	2	2	2
	Sign	.266 [3]		.546 [3]	.817 [3]	.358 [3]	.409 [3]	.650 [3]	.692 [3]
Nombre de points d'accueil ³⁵¹ (Q13)	Test	.509	[4]	1.933	.135	2.110	.000	.000	.000
	Ddl	1		1	1	1	1	1	1
	Sign	.476 [3]		.164 [3]	.714 [3]	.146	1.000	1.000	1.000 [3]
Management de la qualité (Q15)	Test	1.584	[4]	2.486	2.425	.240	1.356	.275	3.572
	Ddl	2		2	2	2	2	2	2
	Sign	.453 [3]		.289 [3]	.297 [3]	.887	.508	.872 [3]	.168 [3]
Effectif service accueil (Q12)	Test	3.754	[4]	2.188	2.641	6.949	3.368	.840	.794
	Ddl	2		2	2	2	2	2	2
	Sign	.153 [3]		.335 [3]	.267 [3]	.031 [3]	.186 [3]	.657 [3]	.672 [3]
[1] Significatif au seuil de 5% ; [2] Significatif au seuil de 1% ; [3] Données non interprétables ;									
[4] Aucune statistique n'est calculée car x est une constante.									

Tableau 99. La relation entre l'environnement du contrôle et les finalités de l'évaluation

Ces données montrent que les caractéristiques de l'environnement n'ont pas d'influence sur les finalités dans la mesure où la recherche n'identifie aucun impact de l'environnement du contrôle pour une caractéristique donnée des finalités de l'évaluation.

³⁵¹ Données issues de la « correction pour continuité » calculées pour les tableaux uniquement 2x2.

2 3. Les relations entre les pratiques et les fonctions d'évaluation

L'objectif est de montrer les liens entre une fonction (Q31) et les méthodes de contrôle (Q21). Il s'agit d'analyser tout d'abord, l'impact des fonctions d'apprentissage sur le choix des pratiques [tableau].

Ddl = 1	Améliorer la réalisation de l'accueil		Faire connaître le service		Situer les niveaux de performance des équipes		Décider du renouvellement	
	Test F	Sign	Test F	Sign	Test F	Sign	Test F	Sign
P1	0.115	0.736	1.557	0.215	3.971	0.049 [1]	0.430	0.514
P2	1.073	0.303	0.104	0.748	0.003	0.960	0.677	0.412
P3	0.040	0.803	0.476	0.492	0.066	0.797	1.291	0.258
P4	0.000	0.994	0.870	0.353	0.703	0.404	0.139	0.710
P5	2.599	0.110	2.245	0.137	4.251	0.042 [1]	0.803	0.372
P6	1.018	0.315	0.702	0.404	0.744	0.390	0.033	0.856
P7	0.186	0.667	1.194	0.277	4.835	0.030 [1]	3.128	0.080
P8	0.008	0.928	0.041	0.840	2.255	0.136	2.893	0.092
P9	0.359	0.551	0.168	0.683	3.736	0.056	0.974	0.326
P10	0.958	0.330	0.076	0.783	0.017	0.897	0.469	0.495
P11	0.236	0.628	0.581	0.447	1.183	0.279	0.133	0.716
P12	1.188	0.278	1.471	0.228	0.731	0.395	1.174	0.281
P13	0.012	0.914	0.093	0.761	0.569	0.452	0.133	0.716

[1] Significatif au seuil de 5% ; [2] Significatif au seuil de 1% ; [3] Données non interprétables.

Tableau 100. La relation entre la fonction apprentissage et les méthodes d'évaluation

Aucune finalité n'impacte un outil spécifiquement, à l'exception de la fonction « *Situer les niveaux de performance des équipes* » apparaissant avec les pratiques de recueil des réclamations avec production de statistiques (P1), les pratiques d'entretiens avec compte-rendu (P5) et les groupes de réflexion (P7). Ces pratiques sont plus utilisées pour les collectivités cherchant à situer les performances des équipes. Ce résultat peut s'expliquer par le rôle des démarches formelles dans l'analyse et la compréhension du travail des équipes.

La démarche consiste ensuite, à étudier la relation entre la fonction de discipline et les pratiques d'évaluation [tableau].

	Responsabiliser les agents		Valoriser l'image du service public		Responsabiliser les usagers		Faciliter la réorganisation	
	Test F	Sign	Test F	Sign	Test F	Sign	Test F	Sign
P1	5.499	0.021 [1]	0.356	0.552	0.167	0.684	1.334	0.251
P2	0.571	0.451	0.014	0.905	4.726	0.032 [1]	0.468	0.496
P3	4.854	0.030 [1]	0.171	0.680	3.230	0.075	0.151	0.699
P4	3.573	0.061	3.765	0.055	1.127	0.291	7.595	0.007 [2]
P5	4.346	0.039 [1]	5.500	0.021 [1]	0.640	0.425	0.645	0.424
P6	2.317	0.131	0.266	0.607	0.016	0.900	1.608	0.207
P7	6.221	0.014 [1]	6.761	0.011 [1]	1.248	0.266	5.044	0.027 [1]
P8	4.250	0.042 [1]	1.868	0.174	0.103	0.749	0.650	0.422
P9	2.032	0.157	0.039	0.845	0.246	0.621	0.204	0.652
P10	0.689	0.408	0.038	0.845	0.329	0.568	0.203	0.653
P11	0.884	0.000 [2]	2.531	0.115	0.417	0.520	0.440	0.508
P12	1.811	0.181	0.042	0.838	2.384	0.125	5.063	0.026 [1]
P13	2.690	0.104	0.077	0.782	0.072	0.789	7.162	0.009 [2]

[1] Significatif au seuil de 5% ; [2] Significatif au seuil de 1% ; [3] Données non interprétables.

Tableau 101. La relation entre la fonction discipline et les pratiques d'évaluation

Cette analyse révèle un pouvoir explicatif de certaines fonctions de discipline avec des pratiques d'évaluation. Quatre catégories de fonctions peuvent ainsi être identifiées :

- l'analyse fait ressortir une première catégorie de fonction où la finalité de discipline est associée spécifiquement à certains outils. C'est le cas par exemple, de la fonction de responsabilisation des usagers avec le recueil des réclamations sans statistique (P2).
- une autre catégorie de pratiques n'est expliquée par aucune fonction associée. C'est le cas par exemple des entretiens sans compte-rendu (P6) et des retours d'agents avec ou sans compte-rendu (respectivement P9 et P10), aucune fonction particulière n'étant explicative des pratiques informelles.
- une troisième catégorie d'outils correspond à plusieurs finalités explicatives. C'est le cas des groupes de réflexion expliqués conjointement par la fonction responsabiliser les agents, valoriser l'image du service public et faciliter la réorganisation.
- une dernière catégorie de fonctions explique plusieurs pratiques comme par exemple, la fonction de responsabilisation des agents associés aux questionnaires permanents (P3), aux comités d'experts avec des représentants d'usagers (P8) et de boîtes de suggestions permanents avec compte-rendu (P11). Cette analyse peut être également faite au niveau de la fonction « *Faciliter la réorganisation des services* ».

A partir de ces données, il apparaît relativement difficile d'associer une fonction à un outil d'évaluation particulier du fait de la diversité des couples fonction-pratique.

La démarche de travail analyse ensuite les relations entre difficultés du contrôle (Q33) et les méthodes d'évaluation (Q21). Il s'agit d'étudier tout d'abord, l'impact des difficultés d'interprétation sur le choix des pratiques [tableau].

	Confronter les données		Traiter les opinions divergentes		Confronter les perceptions		Evaluer les champs de compétence	
	Test F	Sign	Test F	Sign	Test F	Sign	Test F	Sign
P1	5.339	0.023 [1]	5.828	0.017 [1]	3.759	0.055	1.719	0.193
P2	0.323	0.571	1.399	0.240	1.354	0.247	1.102	0.296
P3	4.159	0.044 [4]	1.378	0.243	4.306	0.040 [1]	0.107	0.744
P4	0.858	0.356	1.784	0.184	3.440	0.066	3.103	0.081
P5	0.009	0.925	1.573	0.212	2.010	0.159	1.026	0.313
P6	2.066	0.153	1.055	0.307	0.855	0.357	0.179	0.673
P7	1.133	0.290	0.535	0.466	2.129	0.147	5.506	0.021 [1]
P8	1.940	0.167	0.794	0.375	1.059	0.306	0.461	0.499
P9	2.643	0.107	2.083	0.152	0.011	0.916	1.988	0.161
P10	0.249	0.619	3.759	0.055	6.070	0.015 [1]	0.535	0.466
P11	3.947	0.049 [1]	1.970	0.163	3.381	0.069	6.009	0.016 [1]
P12	0.169	0.682	0.265	0.607	1.680	0.198	3.830	0.053
P13	0.665	0.416	0.376	0.541	0.051	0.821	4.202	0.047 [1]

[1] Significatif au seuil de 5% ; [2] Significatif au seuil de 1% ; [3] Données non interprétables ;
[4] Données issues de la « correction pour la continuité » calculé uniquement pour les tableaux 2x2

Tableau 102. La relation entre les difficultés d'interprétation et les méthodes d'évaluation

Des relations entre les difficultés d'interprétation et les pratiques d'évaluation apparaissent de la même manière que les fonctions où quatre catégories peuvent être identifiées.

- l'analyse fait ressortir une première catégorie où la difficulté d'interprétation est associée spécifiquement à certains outils. C'est le cas par exemple de la difficulté de traiter les opinions divergentes des usagers sur les services délivrés associée au recueil des réclamations avec statistique (P1).

- une autre catégorie d'outils n'est expliquée par aucune fonction associée. C'est le cas des questionnaires ponctuels (P4), des entretiens avec et sans compte-rendu (respectivement P5 et P6), des comités d'experts (P8), des retours des usagers avec compte-rendu (P9) et des boîtes de suggestion sans compte-rendu (P12).

- une troisième catégorie correspond à plusieurs finalités explicatives. C'est le cas des pratiques des boîtes de suggestions permanentes avec compte-rendu (P11) associés à la difficulté de confronter les avis des usagers avec la perception des agents d'accueil et d'évaluer ce qui relève strictement du champ de compétence de la Mairie.

- une dernière catégorie de fonctions explique plusieurs outils comme par exemple, confronter des données sur la satisfaction des usagers avec les informations sur la qualité de service associés aux pratiques de recueil des réclamations avec production statistique (P1) et aux boîtes de suggestions permanentes avec compte-rendu (P11).

L'analyse est complétée par l'analyse de la relation entre les difficultés de diffusion (Q33) et les méthodes d'évaluation (Q21) [tableau].

	Déployer l'outil		Obtenir une image complète		Mobiliser agents et usagers	
	Test F	Sign	Test F	Sign	Test F	Sign
P1	0.843	0.361	0.000	0.987	3.316	0.071
P2	0.957	0.330	1.872	0.174	0.527	0.470
P3	0.841	0.361	4.158	0.044 [1]	0.276	0.601
P4	3.027	0.085	0.046	0.831	1.878	0.173
P5	0.135	0.714	1.132	0.290	0.123	0.727
P6	0.396	0.531	1.066	0.304	0.385	0.536
P7	0.146	0.704	0.001	0.976	1.823	0.180
P8	0.231	0.631	0.035	0.853	0.185	0.668
P9	1.013	0.316	0.106	0.745	1.085	0.300
P10	0.000	0.992	1.204	0.275	0.771	0.382
P11	1.303	0.256	1.609	0.207	0.645	0.424
P12	1.440	0.233	0.408	0.524	1.235	0.269
P13	0.250	0.618	0.339	0.562	4.157	0.044 [1]
[1] Significatif au seuil de 5% ; [2] Significatif au seuil de 1% ; [3] Données non interprétables.						

Tableau 103. Les relations entre les difficultés de diffusion et les méthodes d'évaluation

Cette analyse met en évidence la faiblesse des relations entre les difficultés perçues et les méthodes d'évaluation. L'étude identifie les liens entre la difficulté de diffusion comme « *Obtenir une image complète et exhaustive de l'avis des usagers* » et l'utilisation des questionnaires permanents d'évaluation (P3) et la difficulté « *Mobiliser les agents et les usagers à la démarche d'élaboration des outils* » associée à l'utilisation de boîtes de suggestion ponctuelle (P13).

Par conséquent, cette étude met en évidence la difficulté d'identifier l'impact des fonctions sur les évaluations à l'aide de l'enquête par questionnaire où une même fonction peut avoir plusieurs méthodes d'évaluation. L'analyse permet cependant de

mettre en cause l'explication de l'impact des caractéristiques environnementales sur les modes et les fonctions du contrôle comme par exemple, les phénomènes de taille et de distance du contrôle sur les méthodes d'évaluation.

* *
*

Cette enquête par questionnaire portant sur les pratiques d'évaluation de la satisfaction des usagers de l'accueil dans les collectivités territoriales révèle une diversité des fonctions de l'évaluation du contrôle orientées vers l'apprentissage et la discipline et de leurs relations avec les caractéristiques de l'environnement et les méthodes d'évaluation. La démarche étudie ainsi une multitude de relations entre l'ensemble de ces caractéristiques de l'évaluation permettant de proposer une méthode d'analyse du contrôle [figure].

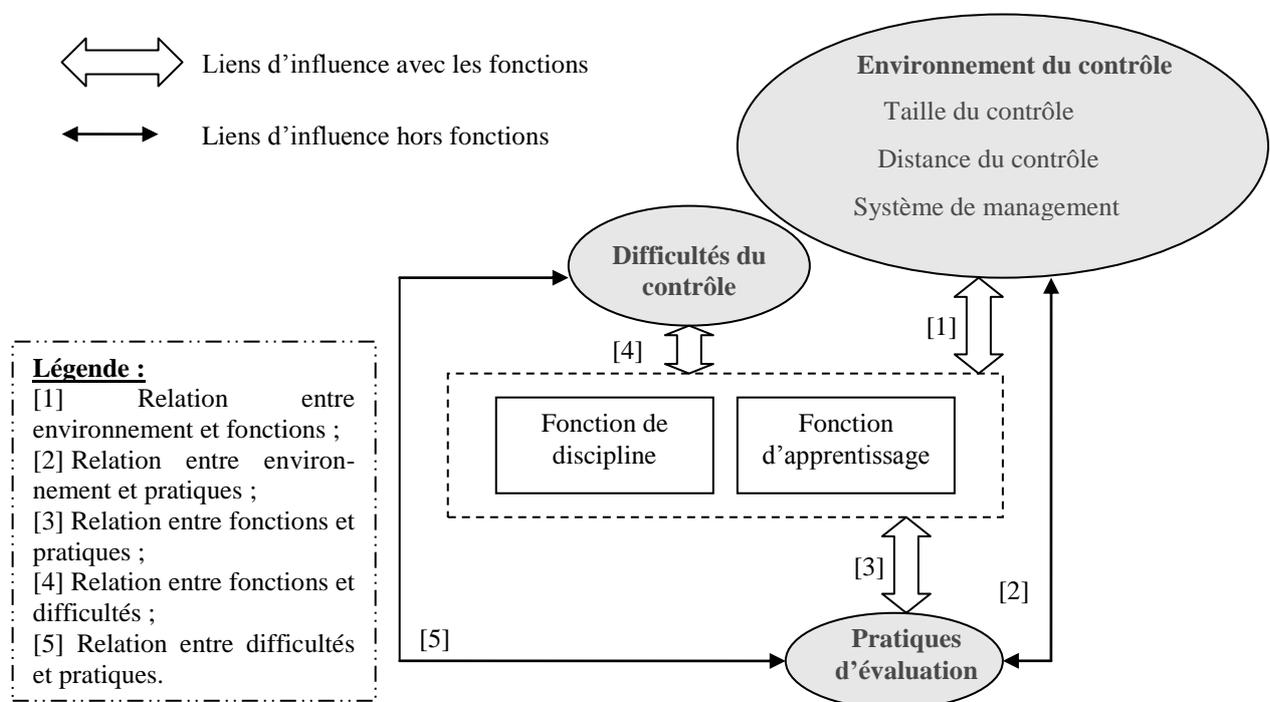


Figure 25. Les résultats de la méthode d'enquête par questionnaire [synthèse]

Cette recherche montre la faiblesse des liens entre les caractéristiques de l'environnement et les fonctions où une même caractéristique du contrôle peut avoir plusieurs effets d'apprentissage et de discipline. L'analyse montre cependant des influences comme par exemple, le rôle des démarches d'audits qualité apparaissant comme des contextes de management favorisant les pratiques formelles d'évaluation.

SYNTHESE CHAPITRE 3

De la diversité des contextes des projets et des profils des décideurs publics, il en ressort une multiplicité des fonctions assignées aux évaluations des SPL par la satisfaction des usagers. Les indicateurs de satisfaction des usagers ont par exemple, une fonction d'apprentissage en se fondant sur des savoirs décomposés et synthétiques. Les indicateurs sont par exemple, des moyens facilitant la compréhension pour les décideurs publics, des comportements des usagers et du service rendu. Les savoirs sont également source de prise de décision d'adaptation du service relatif à une catégorie d'usagers par la réalisation de typologie. Hiérarchiser, comprendre, identifier, réfléchir ou faire connaître sont les apports identifiés des indicateurs de satisfaction des usagers. La recherche identifie cependant des cas où malgré ces caractéristiques habilitantes, les indicateurs n'ont pas de fonction d'apprentissage (ex. : cas d'identification d'amélioration sans prise de décision). Au-delà des enquêtes de satisfaction des usagers, les savoirs produits par les évaluations (ex. : boîtes de suggestions, suivi et traitement des réclamations) aident à améliorer les conditions de réalisation de l'accueil, à faire connaître l'existence du service auprès des usagers-citoyens, à situer les niveaux de performance des équipes et à décider du renouvellement d'un prestataire ou d'une prestation. Ces fonctions du contrôle apparaissent quel que soit les formes de l'environnement et les méthodes d'évaluation.

Les indicateurs de satisfaction des usagers étudiés ont également pour les décideurs publics, une fonction de discipline des acteurs-partenaires. En assurant la visibilité des performances, la comparabilité des données et l'invisibilité de la surveillance, les indicateurs constituent un moyen d'influence des comportements des acteurs-partenaires. Cela se manifeste par exemple, par l'utilisation d'indicateurs dans les mécanismes contractuels de mesure des performances favorisant une réallocation des fonds publics en cas d'insuffisances des résultats. En l'absence de système de contrat, l'enquête constitue également un moyen de mobiliser les agents à la nécessité de répondre aux besoins des usagers. Le questionnaire est alors appréhendé comme une pression morale sur les agents à faire du meilleur d'eux-mêmes. L'indicateur peut permettre de rendre visible l'opportunité d'une décision auprès d'une autre collectivité partenaire de la prestation. Pour l'écu, l'indicateur alimente une communication permettant de faire comprendre à l'utilisateur-citoyen les contraintes du service public. La discipline apparaît ainsi comme fondement à la notion de responsabilité et à la gestion de la distance permettant d'unifier les préoccupations dans une logique d'autocontrôle des acteurs-partenaires. L'évaluation consiste à vérifier que les résultats sont à la hauteur des objectifs

fixés et que les comportements sont en accord avec les prescriptions des managers. Sensibiliser, faire prendre conscience, inciter, coordonner, susciter un comportement, réallouer et mettre en cause sont les apports des indicateurs étudiés, même si dans certains cas, les caractéristiques contraignantes peuvent ne pas avoir d'impact de discipline (ex. : absence de réallocation budgétaire malgré l'existence d'une relation contractuelle de prestation de service dans le cadre d'une DSP). Au-delà des enquêtes de satisfaction des usagers, les évaluations apparaissent comme moyen de discipline en se fondant sur de multiples outils et ce quel que soit les caractéristiques de l'environnement. Les pratiques d'évaluation (ex. : groupe de réflexion, recueil des réclamations) permettent ainsi de responsabiliser les agents du service et les usagers au respect du bien public, de faciliter la réorganisation des services et de valoriser l'image du service public.

Par ces mécanismes, les indicateurs agissent à la fois comme des moyens contraignants d'orientation des comportements et habilitants d'accumulation des connaissances et de prise de décisions. Cette recherche révèle le rôle des contextes dans le déploiement des évaluations. L'indicateur de satisfaction des usagers peut par exemple, faire connaître l'existence d'une collectivité dans le contexte d'un SPL ayant un déficit d'image par rapport à des prestataires de service en situation de monopole local. Une autre mesure peut inciter un partenaire à changer de dispositif et revoir une décision n'allant pas dans le sens de l'indicateur, et ce dans le contexte d'un travail partenarial régulier entre collectivités. De même, le contexte de mise en place d'une démarche qualité peut constituer un facteur favorable au développement des évaluations en systématisant des retours par des instances de gouvernance incitant à l'accumulation régulière de connaissances (ex. : Revue de direction).

L'expérience des acteurs avec ces outils, leurs pragmatismes et leurs cultures expliquent également les différences de pratiques. La démarche d'adoption caractérise un processus où les acteurs adoptent un outil selon leurs propres objectifs personnels, leurs connaissances des attentes et leurs expériences des outils. Une enquête peut par exemple, constituer un moyen de valoriser l'action d'un responsable nouvellement recruté en cherchant à se positionner dans le fonctionnement de la collectivité en mettant en correspondance son expérience passée dans le privé et sa pratique actuelle de management du service accueil. De même, la personnalité d'un Maire également commerçant peut favoriser le déploiement de tels outils d'évaluation du fait d'une méthode d'évaluation déjà utilisée dans le cadre de sa propre pratique professionnelle. La personnalité des acteurs apparaît ainsi comme élément important favorisant le contrôle.

CHAPITRE 4. L'ARTICULATION DES FONCTIONS DE L'ÉVALUATION : APPRENDRE TOUT EN DISCIPLINANT

Ce chapitre vise à étudier l'articulation des fonctions de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers en tant qu'outil favorisant l'apprentissage des acteurs partenaires tout en les disciplinant. Cette partie cherche à recomposer ces fonctions identifiées de l'évaluation autour de l'analyse de la phase d'élaboration du contrôle. La démarche exploratoire (étude documentaire et entretiens semi-directifs) constitue une première phase de compréhension de ces caractéristiques. Cette phase est ensuite complétée par l'analyse des données issues des méthodes études de cas et enquête par questionnaire.

Section 1. Les méthodes exploratoires

La phase exploratoire vise à référer les thèmes associés à la prise en compte de l'opinion des usagers au travers des analyses documentaires et d'entretiens semi-directifs étudiant les tensions associées à l'élaboration des outils d'évaluation.

1. L'étude documentaire

L'analyse documentaire consiste à étudier l'évolution des thèmes associés à la prise en compte de l'avis des usagers, les tensions impactant la construction de l'évaluation et les discours de justification du contrôle³⁵³.

Cette méthode permet par exemple, d'analyser les tensions associées à l'élaboration de l'évaluation. La phase de construction du contrôle apparaît en effet, comme une étape importante en vue d'assurer une évaluation efficace du service. L'article publié le 17 mai 1999 intitulé « *Modernisation des administrations. Des pistes pour améliorer la relation à l'utilisateur* »³⁵⁴ présente par exemple, l'expérimentation de la mesure de la satisfaction des usagers à la ville de Chalon-sur-Saône. Dans cet article, l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers se déploie au travers de la mise en œuvre de cercles de qualité et de plans d'amélioration des performances réalisés à l'aide d'un cabinet-conseil :

« Le questionnaire a permis d'informer, mais aussi de récupérer les zones d'insatisfaction. Nous les avons toujours à l'esprit. [...] C'était une enquête risquée, car nous avons tout mis à plat, sans exclusion ni tabou, mais très motivante, souligne Françoise Rogeon [Secrétaire

³⁵³ La recherche analyse 108 articles de *La Gazette des Communes, des Départements et des Régions* publiés entre 1980 et 2007. Le tableau de synthèse des revues étudiées figure en *Annexe 2*. Les chiffres après chaque citation correspondent à la date de publication de la revue dont sont extraits les propos.

³⁵⁴ Ce thème correspond au dossier spécial et au titre du magazine consacré au sujet de l'évaluation des SPL.

général à la ville de Chalon-sur-Saône]. Après 140 questionnaires, 70 réunions, la démarche a débouché sur un programme d'actions à court et moyen termes, permettant de revoir des prestations » [17/05/1999].

Cet article souligne alors la difficulté de mobiliser les acteurs dans l'élaboration de l'outil en mettant en avant les réticences des responsables publics à l'association des usagers ou de leurs représentants :

« Non, là où des mini-débats sont apparus, c'est autour de la place des usagers. D'abord, doivent-ils être invités, et jusqu'où, dans la gestion du service public ? Deux lignes sont apparues : certains ont posé qu'ils soient largement conviés. [...] D'autres se sont montrés plus hostiles à cette idée, pour des raisons techniques d'abord. Ensuite, qui inviter ? Les usagers sont une réalité, mais des associations « n'existent pas » partout » [17/05/1999].

Au-delà de la mise en œuvre des cercles de qualité, cet article présente les aspects à prendre en considération lorsqu'une collectivité s'engage dans une démarche de mesure de la satisfaction des usagers en mentionnant les multiples difficultés de la phase d'élaboration :

« Braquer les agents, aller à contresens de ce qu'attendent, plus ou moins confusément, les usagers ... quelle méthode utiliser, et puis évaluer, bien sûr, les progrès faits pour garder une dynamique – mais qui le fera ? Et quelle publicité donner aux résultats ? Un modernisateur rencontre de nombreuses résistances, que ce soit le manque d'enthousiasme des personnels, l'absence de moyens ou de méthodes, enfin la maigre adhésion des élus » [17/05/1999].

Cet article relate également l'organisation par *La Gazette des Communes, des Départements et des Régions* d'une table-ronde portant sur la qualité du service public³⁵⁵. En synthèse de ce débat, l'article formule des conseils pour éviter les « pièges » de la mesure de la satisfaction des usagers [encadré].

« Avoir informé préalablement les usagers : il faut expliquer à l'utilisateur ce que peut lui apporter le service public » [conseil n°1].

« Garder une distance vis-à-vis des remarques collectées : les usagers sont parfois impulsifs ou n'ont pas une idée claire de ce qu'ils veulent » [conseil n°2].

« Se méfier des « jeux d'acteurs » : il est plus simple dans une enquête, de faire porter la responsabilité des dysfonctionnements sur le fournisseur de service » [conseil n°3].

« Contrebalancer l'enquête externe : il y a la qualité « reçue » par les usagers et la qualité « produite » par les services à prendre en compte » [conseil n°4].

« Interroger les usagers mais aussi ceux qui n'utilisent pas les services : il convient d'aller interroger ceux qui viennent dans l'établissement mais également ceux qui n'y viennent pas » [conseil n°5].

« Adopter une méthodologie et des indicateurs sans faille : ce serait dangereux de « bricoler » et il est recommandé de faire appel à des aides de l'extérieur (ministère, consultants ...) » [conseil n°6].

³⁵⁵ Sont invités à cette table-ronde des responsables de mairies, de musées municipaux, de Préfectures, de la Direction Départementale de l'Équipement et d'Électricité de France-Gaz de France. Le débat est animé par Jean Dumonteil (Rédacteur en chef de la revue) et Bertrand de Quatrebarbes (consultant dans le domaine de la qualité).

« Prévoir des sanctions : ces mesures doivent déboucher sur des analyses, des actions correctives ou des sanctions prévues dès le départ » [conseil n°7].

Encadré 5. Les conseils formulés concernant la mesure de la satisfaction des usagers [extrait]

Ce travail met en avant la nécessité d’appréhender la phase de construction des évaluations notamment au travers de la gestion des relations entre acteurs. Il souligne le rôle de l’information des acteurs comme élément central dans l’élaboration des outils en vue de les impliquer à la démarche par une méthode rigoureuse d’évaluation. Les conseils formulés mettent également en avant le rôle des aides extérieures dans le processus d’évaluation (ex. : Ministère, consultant) et l’importance de l’interprétation et de la distance vis-à-vis de ces informations (ex. : intégration des données issues de la qualité produite). Ils soulignent par exemple, la nécessité d’un soutien méthodologique des administrations de tutelle des collectivités territoriales dans le développement des démarches d’évaluation.

Les articles publiés durant la période 1980-2007 révèlent une multiplicité des tensions associées à l’élaboration de l’évaluation des SPL par la satisfaction des usagers [tableau].

Tensions	Extraits des articles
Réticences des agents	« Les plaintes remettent en cause le fonctionnement ou les décisions d’un service. L’agent interpellé prend cela de manière personnelle et a tendance soit à rejeter le courrier, soit à le traiter de manière hautaine, « j’incarne le service public, je sais ce qui est bon pour les usagers », soit à incriminer un collègue ou à se justifier » [18/12/1995].
Relations liant les élus aux usagers	« Confrontées à des administrés récriminateurs, les mairies mettent en place des systèmes pour traiter ce flux de courriers ou d’appels mécontents. Mais de crainte d’empiéter sur le domaine réservé des élus, elles sont restées à un traitement plus quantitatif que qualitatif, et plus administratif que relationnel » [18/12/1995].
Refus de la notion d’habitants-clients	« Nous n’avons pas été informé de ce questionnaire et nous récusons la notion d’habitants-clients des services municipaux. Pour nous, ce sont des usagers à qui l’on va d’ailleurs présenter un matériel qui ne reflète pas la réalité de ce que nous avons réellement dans les services » [19/10/1998].
Volonté de ne pas bouleverser les services	« En quelques années, et en douceur, les diverses initiatives prises à Elancourt semblent s’être imposées à tous. Fondée sur une série de cercles de qualité, cette démarche a permis aux agents de réviser eux-mêmes leurs procédures. Centrée sur la satisfaction du client qu’est l’administré, la qualité apparaît également, en interne, comme un puissant facteur de motivation. [...] Mais pour cela la nouvelle municipalité élue en 1996 n’a pas souhaité brusquer les choses » [11/09/2000].

Tableau 104. Les tensions associées à l’élaboration de l’évaluation durant la période 1980-2007 [extrait]

Ce travail met en évidence les tensions associées à l’élaboration des évaluations des SPL par la satisfaction des usagers. Le processus de mise en œuvre de l’évaluation est caractérisé par un contrôle partenarial associant de multiples acteurs à son élaboration. Ces articles

soulignent ainsi l'importance de l'implication des agents, des usagers (ou de leurs représentants) et des élus comme source de réussite des démarches de construction des pratiques d'évaluation. Par la mobilisation, il s'agit alors de dépasser les réticences voire les résistances à la démarche d'évaluation et de valoriser la participation des acteurs à la qualité du service rendu à l'utilisateur. Ces articles prônent également la mise en place d'une démarche de travail formalisée par étape afin de ne pas bouleverser le fonctionnement des services.

Cette recherche exploratoire permet également d'analyser les discours justifiant la mise en œuvre de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers. Ces discours visent à répondre à la question « *pourquoi procéder à une évaluation ?* ».

L'article publié le 18 décembre 1995 et intitulé « *Comment bien traiter les plaintes et les réclamations* »³⁵⁶ met en avant par exemple, ce qui justifie la mise en œuvre des outils de traitement des réclamations des usagers. Le déploiement de ces évaluations s'appuie sur un discours portant sur la figure de l'utilisateur :

« L'utilisateur demande une considération plus forte. En fait, l'accent a jusqu'ici surtout été mis sur le côté quantitatif et formaliste. Toutes les villes d'importance s'enorgueillissent d'enregistrer leurs courriers, manuellement ou informatiquement, d'« accuser réception ». [...] Mais les villes peuvent mieux faire. Car l'utilisateur, comme des études en attestent, demande une considération toujours plus forte, et pas seulement en période préélectorale. Il veut certes, des réponses à ses interrogations, et leur contenu parfois importe moins que le retour d'un courrier signé du Maire ou d'un Adjoint » [18/12/1995].

Cette argumentation justifiant l'intérêt d'évaluer les SPL par un traitement systématique des réclamations souligne la recherche par les collectivités, de la maîtrise des risques associés à une faible prise en compte du point de vue des usagers comme par exemple, éviter un sentiment général d'insatisfaction décrédibilisant l'action publique :

« Lorsqu'un administré se plaint, ce sont peut être plusieurs autres qui ont hésité et ont contenu leur rancœur qui s'associeraient, pourquoi pas, à lui pour signer une pétition. De plus, cet usager bruyant risque d'en contaminer d'autres et d'alimenter une animosité préjudiciable, le moment venu à l'élu, quand il proposera des projets où la cohésion est nécessaire » [18/12/1995].

Ce discours de justification repose également sur des propos mettant en avant les exigences des usagers dans la gestion des collectivités territoriales. Bertrand de Quatrebarbes (consultant dans le domaine de la qualité) résume ainsi les efforts accomplis par les mairies dans la prise en compte des courriers de réclamation des usagers :

³⁵⁶ cet intitulé est également le titre du magazine dont le dossier spécial est consacré au traitement et à l'analyse des réclamations et des plaintes des usagers.

« L'utilisateur a acquis un statut multiple. Il est consommateur et compare les services de la mairie avec ceux d'autres services publics ou privés. Il est contribuable, citoyen, militant, salarié ... autant de raisons de donner son avis, de protester, de vouloir être écouté et pas seulement pendant les élections. En même temps, son niveau de tolérance s'est élevé » [18/12/1995].

Les articles publiés durant la période 1980-2007 notent la multiplicité des justifications mises en avant pour favoriser l'intérêt d'évaluer les SPL par la satisfaction des usagers [tableau].

Discours	Extraits des articles
Pressions des contraintes financières sur les SPL	« C'est alors le défi de service collectif plus diversifiés, plus souples, de collectivités locales plus attentives aux demandes des citoyens-usagers. C'est aussi le défi d'une nouvelle allocation des ressources entre producteurs de service et équipements à mettre en œuvre. Ce double défi est à relever au risque sinon de susciter un étouffement financier des collectivités territoriales, ou au risque de gérer des services et équipements de plus en plus inadéquats et désertés par les usagers » [03/11/1986].
Comparaison avec le privé	« Nous avons souhaité mettre les services de la ville à l'heure de la culture du privé » [11/09/2000].
Proximité des services avec les usagers	« Une certitude, la qualité du service rendu à l'utilisateur est considérée aujourd'hui par bon nombre de cadres territoriaux comme la valeur première du service public. Celle qui doit, à elle seule, orienter toute l'action de l'administration. Pour faire vivre cette valeur, Alès créait au début de l'année 2005 un pôle « proximité » ayant pour objectif de placer l'utilisateur au cœur du service public » [14/03/2005].
Volonté de replacer l'utilisateur dans le service	« L'objectif était de replacer l'utilisateur au cœur du service public et de bien le recevoir, quel que soit son mode de contact avec l'institution, détaille C Demory Responsable qualité au Conseil Général. Pour cela, il s'agissait de prévoir un niveau de service qui allait au-delà de la réglementation et des pratiques reconnues dans ce métier » [18/06/2007].

Tableau 105. Les discours de justification associés à l'évaluation durant la période 1980-2007 [extrait]

Ce travail de recherche présente les discours de justification des démarches d'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers. Pour justifier ces évaluations, l'analyse des articles révèle la multiplicité des arguments mis en avant pouvant s'orienter vers la figure de l'utilisateur (récriminateur, exigeant, bruyant), la logique des contraintes (financières, institutionnelles) ou la volonté de comparaison (privé-public). Les acteurs interrogés expliquent par exemple, que le changement de contexte des collectivités soumises à de nouvelles contraintes financières, implique l'adoption de nouvelles pratiques de management public comme la mise en place d'enquêtes de satisfaction des usagers.

Par conséquent, cette analyse documentaire met en évidence l'importance de la gestion de la phase d'élaboration des pratiques d'évaluations et la diversité des discours justifiant leurs mises en œuvre.

2. L'étude des entretiens semi-directifs

L'étude des entretiens exploratoires semi-directifs permet d'appréhender les modalités et les apports de la phase d'élaboration des évaluations des SPL par la satisfaction des usagers.

2.1. Les modalités d'élaboration des évaluations des SPL par la satisfaction des usagers

Les modes d'évaluation sont analysés autour des logiques de choix des pratiques, des modalités de construction et des apports de l'évaluation³⁵⁷.

Cette recherche portant sur les pratiques d'évaluation met en évidence l'importance de l'adaptation des outils à chaque contexte tant au niveau de la régularité des remontées d'informations, de leurs degrés de formalisation que des moyens mis à disposition en vue de leurs traitements [tableau].

Pratiques	Caractéristiques des pratiques formalisées d'évaluation
Enquêtes de satisfaction	Les enquêtes varient en termes de cible, de service étudié, d'item suivi, de mode de recueil et de critère de croisement. Ces outils sont également adaptés en terme de périodicité et de configuration des enquêtes.
Groupes de concertation	Les groupes peuvent être adaptés selon les structures en fonction de la périodicité des réunions (ex. : périodicité fixe ou ponctuelle lors de problèmes identifiés), de leurs degrés de formalisation (ex. : existence ou non de compte-rendu) et des moyens mis à disposition (ex. : mise en place d'outils collaboratifs de travail).
Suivis et traitements des réclamations	Ce suivi est adapté à chaque contexte en termes de périodicité, de formalisation et de moyens de traitement. Certaines collectivités peuvent par exemple, avoir un suivi au coup par coup et au jour le jour sans possibilité de traitement statistique alors que d'autres disposent d'un suivi statistique par un système informatisé de gestion des demandes des usagers-citoyens.

Tableau 106. Les pratiques formalisées d'évaluation [synthèse des données du Chapitre 3]

L'analyse des pratiques formelles révèle un système d'évaluation aux caractéristiques multiples. L'adaptation se caractérise ainsi par des pratiques de contrôle modulables dans le temps et dans l'espace (ex. : régularités et supports de formulation de l'opinion). Les enquêtes peuvent par exemple, être des dispositifs permanents et complets de mesure de la satisfaction des usagers ou des outils ponctuels visant à répondre à un besoin précis.

Le choix de ces paramètres résulte de la phase de construction des outils servant à l'évaluation des SPL. L'analyse révèle un système de concertation entre acteurs-partenaires à la recherche de compromis autour du choix des caractéristiques des outils [tableau].

³⁵⁷ Cette recherche répertorie 55 outils permettant aux responsables de SPL d'évaluer la satisfaction des usagers [Etat synthétique des SPL présenté en Annexe 3].

Structures	Caractéristiques des compétences mobilisées dans l'élaboration des évaluations
Collectivités territoriales	Directeur Général des Services, directeurs adjoint, chargés de mission, Responsables de services ³⁵⁸ techniques (ex. : accueil) et fonctionnels (ex. : qualité, contrôle de gestion, évaluation, communication), élus (ex. : Maires, Adjoints), représentants du personnel (ex. : comité technique paritaire, syndicats), agents.
Prestataires de service	Responsables de services, Directeurs d'établissement, Techniciens, agents des entreprises prestataires.
Organismes tiers	Instituts de sondage, cabinets de consultant, usagers, représentants d'usagers.

Tableau 107. Les compétences impliquées dans l'élaboration des évaluations [liste non exhaustive]

Les modalités de construction des outils d'évaluation des SPL relèvent d'une démarche d'implication entre acteurs-partenaires. Cette recherche montre cependant, une disparité des acteurs associés à l'élaboration des pratiques de contrôle. La démarche d'évaluation peut par exemple, impliquer une logique d'identification des acteurs dans le cadre d'un groupe de travail (ex. : mise en place d'une équipe projet chargée d'élaborer l'outil ou d'un service dédié dont le personnel est recruté par le responsable). Le choix d'inclusion ou d'exclusion du groupe résulte alors de la part du pilote du projet, d'une analyse des compétences à mobiliser en vue de concevoir l'outil³⁵⁹. Le rôle de ces instances partenariales chargées de l'élaboration des évaluations apparaît également variable. Certaines structures mettent en effet, en place des groupes de projet chargés de proposer les caractéristiques de l'outil alors que d'autres instances ne sont sollicitées que pour valider (ex. : intervention d'un institut de sondage avec analyse et validation en comité de direction³⁶⁰), voire seulement qu'à titre d'information. De même, certains acteurs-partenaires peuvent être sollicités successivement³⁶¹. Enfin, certaines

³⁵⁸ Les responsables de service peuvent être les conservateurs des musées, les responsables de Châteaux ou les dirigeants des opérateurs de transports travaillant pour le compte des collectivités locales.

³⁵⁹ Les pilotes de projet peuvent faire appel à de multiples compétences pour élaborer les pratiques d'évaluation relevant de structures différentes (ex. : collectivités, prestataires de service, organismes tiers), de niveaux hiérarchiques différenciés (ex. : agents, responsables de services, élus, directeurs) et de compétences variées (ex. : qualité, contrôle de gestion). A ce titre, le SPL n°8 dispose d'une Direction « *Prospective Evaluation Qualité* » créée en 2003 (auparavant dénommée Conseil de Gestion) et placée sous l'autorité directe du Directeur Général des Services. La mission principale de cette direction est d'anticiper et d'adapter le service aux besoins des usagers. De même, le SPL n°16 dispose d'une équipe « *Médiation* » constituée de personnel administratif dédié à la mission de dialogue avec les usagers. Le responsable du service du SPL n°16 met en avant le processus de constitution de ce service chargé de centraliser le travail de collecte et de réponse à l'utilisateur. Il évoque notamment sa volonté de rattachement du service lors de sa création, le plus proche possible du Secrétariat général afin de faciliter l'expérience d'une position d'actions de transversalité par rapport aux autres directions.

³⁶⁰ A titre d'exemple, le Conseil Régional sur sa compétence éducation (SPL n°3) dispose d'un groupe projet et de réflexion chargé de valider le questionnaire regroupant l'élue en charge de la compétence éducation, dix proviseurs, la directrice du service « *Formation et Education* » et le responsable qualité.

³⁶¹ C'est le cas du SPL n°10 sollicitant successivement dans l'élaboration de l'enquête de satisfaction, les compétences des responsables du service « *Qualité* » et « *Communication* » avant une validation finale par le Maire.

pratiques d'évaluation peuvent être élaborées par un responsable sans intervention d'un acteur extérieur au service (ex. : responsable qualité avec validation d'un directeur).

Cette recherche des mécanismes d'élaboration met également en évidence la multitude des outils d'appui dans l'élaboration des pratiques d'évaluation et le rôle de ces savoirs dans l'aide des acteurs-partenaires [tableau].

Savoirs	Extraits des entretiens
Pratiques d'autres collectivités	« Nous sommes allés à la rencontre des responsables accueil de la ville [nom autre commune] pour voir comment ils fonctionnaient et voir leurs systèmes de gestion des démarches » [SPL1].
Conférences sur l'évaluation	« J'ai suivi une conférence sur l'évaluation. C'était intéressant de voir d'autres pratiques dans des secteurs qui ne sont pas des collectivités » [SPL5].
Livres sur la qualité	« Je me suis basé sur un ouvrage spécialisé dans le domaine du management de la qualité dans les collectivités pour mettre en place ces outils. Cela m'a été d'une grande aide, car sinon j'étais un peu démuni » [SPL12].

Tableau 108. Les savoirs sollicités dans l'élaboration des évaluations [extrait]

Pour élaborer et adapter les pratiques d'évaluation à chaque cas, les pilotes de projet recourent à des connaissances spécialisées liées à l'expérience spécifique d'une collectivité (ex. : cas de Communes aux caractéristiques semblables ayant mis en place un outil d'évaluation) ou des savoirs généralistes applicables à l'ensemble des structures publiques et/ou privées (ex. : ouvrages méthodologiques dans le domaine de l'évaluation).

De même, les pratiques de management de la qualité mis en place dans les collectivités apparaissent comme des appuis à la phase d'élaboration des évaluations des SPL par la satisfaction des usagers [tableau].

Pratiques	Extraits des entretiens
Charte d'engagement	« La mairie fait appel à un organisme [de consulting] travaillant en priorité avec les collectivités, dont la mission a été d'établir un diagnostic sur l'accueil en mairie, de mettre en œuvre une charte type charte <i>Marianne</i> et d'assurer le suivi des projets qualité par la mise en œuvre d'une enquête de satisfaction. Une charte a ainsi été rédigée et signée par les services qui s'engagent à mettre l'utilisateur au centre de leur démarche » [SPL2].
Certification qualité	« Il faut qu'il y ait un vocabulaire commun avec des indicateurs de satisfaction [des usagers]. Les outils qualité avec la certification <i>AFAQ</i> nous apportent ce vocabulaire à la mairie afin d'avoir une culture qualité commune sur le sens de notre action » [SPL3].
Manuel qualité	« La formalisation de nos procédures dans le manuel qualité nous a permis ensuite de nous interroger sur la configuration du suivi des courriers et des réclamations en mettant en place une enquête et des indicateurs de satisfaction des usagers » [SPL7].

Tableau 109. Les pratiques de management de la qualité des collectivités [extrait]

Cette analyse montre que les outils qualité viennent en appui à l'élaboration des pratiques d'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers. C'est le cas par exemple, des démarches de charte d'engagement permettant la définition des droits et des devoirs des acteurs-partenaires et impliquant la constitution d'un groupe de travail pouvant être identique à celui chargé d'élaborer les enquêtes de satisfaction en permettant d'évaluer l'application de la charte³⁶². Les pratiques de management de la qualité constitue ainsi des outils d'appui en vue du déploiement de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers notamment par la mise en avant d'un discours portant sur la qualité (ex. : utilité de l'enquête de satisfaction dans le cadre d'un travail sur la compréhension d'un référentiel qualité).

Au-delà de l'analyse des caractéristiques d'implication des acteurs-partenaires, cette recherche portant sur la phase d'élaboration s'intéresse aux discours visant à justifier l'évaluation [tableau].

Discours	Extraits des entretiens
Prise en compte d'un usager devenu exigeant	« Concernant la nature des demandes, cela a beaucoup évolué avant, c'était la sécurité, aujourd'hui, c'est la propreté, la voirie. Les gens sont devenus plus exigeants aujourd'hui, 76% ce sont des demandes de voiries, refaire un enrobé, des nids de poules, ensuite, les espaces verts, les nuisances et les sécurités » [SPL1].
Maîtrise du vocabulaire employé	« Il paraît important de distinguer ces notions, car si certaines sont purement commerciales comme celle de client, d'autres sont en rapport direct avec la vision que l'opinion publique se fait de l'administration comme le terme de citoyen ou d'utilisateur. Dans l'imaginaire collectif, le pendant du service public n'est pas le client mais bien l'utilisateur » [SPL11].
Volonté de rompre avec les habitudes de travail	« La démarche permet de rompre avec l'idée que l'administration fonctionne selon ses propres contraintes. L'utilisateur est mis au centre et l'administration doit s'adapter selon ses attentes. Ceci nécessite un vrai investissement managérial en terme de conduite du changement. Il faut changer des choses qui sont considérées comme un acquis de la part des agents. Il faut donc faire preuve de pédagogie, savoir les écouter et les rassurer » [SPL12].
Situation de monopole du service	« Beaucoup d'établissements se concentrent sur leurs collections donc sur l'aspect scientifique du musée sans se préoccuper réellement du public. La raison est simple, on a tendance à moins se préoccuper du public car pour les musées, il y a un public naturel, un public captif » [SPL15].

Tableau 110. Les discours de justification portant sur l'évaluation [extrait]

L'élaboration des outils amène les pilotes de projet à mettre en avant un discours justifiant le recours aux évaluations. La question de la diffusion de ces discours révèle un système aux

³⁶² A titre d'exemple, une Charte d'engagement de service d'accueil peut être élaboré sur la base d'un groupe de travail, comprenant responsables de service et agents, éléments pouvant servir à l'évaluation. Certaines structures peuvent mettre cependant, en place un groupe de travail plus restreint en déconnectant la constitution de la charte et des enquêtes. C'est le cas du SPL n°7 ayant élaboré une charte en interne et une enquête de satisfaction des usagers en externe avec intervention d'un institut de sondage.

formes multiples fonctionnant sur des supports (oraux ou écrits³⁶³) diversifiés d'une collectivité à l'autre³⁶⁴. Cette phase de justification est par exemple marquée lors de réunions de groupes de travail, par la maîtrise des termes employés pour désigner l'utilisateur, le périmètre de l'outil ou l'utilité de l'évaluation. Les acteurs mettent également en avant un discours orienté vers les contraintes (ex. : contrainte d'un usager devenu exigeant). De même, le niveau de formalisation de ce discours est adapté à chaque contexte. La recherche d'implication des agents peut par exemple, inciter à formaliser l'engagement des décideurs publics par un courrier de soutien à la démarche³⁶⁵.

2.2. Les apports de l'élaboration des évaluations des SPL par la satisfaction des usagers

Loin d'être une étape accessoire sans enjeu, la phase d'élaboration de l'évaluation des SPL est marquée par des apports managériaux pour les acteurs partenaires [tableau].

Motifs	Extraits des entretiens
Recherche de mobilisation des agents	« Il ne peut pas y avoir de qualité du service d'accueil sans la bonne volonté des agents par leurs implications. La mobilisation permet de faire prendre conscience aux agents qu'il est nécessaire de considérer l'utilisateur comme une personne à part entière et pas comme un simple administré » [SPL6].
Recherche de motivation des agents	« Une telle démarche n'est pas possible si les agents ne sont pas motivés à le faire. Une des premières missions est donc de répondre à ces interrogations et d'apaiser les inquiétudes afin d'éviter une démotivation des agents. Pour les agents, ceci est très important. On peut toujours écrire toutes les procédures que l'on veut, mais la qualité est faite concrètement par les agents. Ils doivent donc être associés aux démarches. Ils peuvent proposer des améliorations » [SPL11].
Prise en compte des contraintes humaines	« Beaucoup de résistances se sont fait jour lors de la mise en place du système d'évaluation à l'intérieur de la mairie. Les employés craignent principalement le changement. Les plus anciens n'ont pas envie de changer leur manière de travailler, ces agents sont sans doute les plus distants face à ces pratiques, de se remettre en cause alors que la satisfaction globale des usagers n'est pas mauvaise. Nous les avons associés à l'élaboration » [SPL13].

Tableau 111. Les apports de la phase d'élaboration des évaluations [extrait]

³⁶³ Le terme utilisé désignant l'utilisateur sous-tend une vision particulière de l'utilisateur du service comme par exemple, celui de « client ». Dans le domaine culturel, le refus de ce terme peut provenir de l'association des prestations à l'aspect loisir en privilégiant plutôt l'utilisation de terme comme « usager » ou « visiteur ».

³⁶⁴ Concernant le SPL n°16, le site Internet de la collectivité met en avant la volonté du Maire justifiant la démarche de la collectivité et souhaitant mettre « l'administration au service des usagers » avec l'extrait suivant : « Offrir aux habitants des prestations adaptées à leurs attentes constitue en effet l'un des moyens les plus efficaces de restaurer leur confiance dans l'action publique, dans ce qu'elle produit au quotidien et dans le lien concret qui peut en résulter » [Site Internet de la ville SPL n°16].

³⁶⁵ A titre d'exemple, la démarche d'évaluation de la satisfaction des visiteurs du SPL n°15 est initiée depuis 2005 par une note explicative de la Conservatrice du musée rappelant aux agents le rôle et les missions du musée ainsi que le besoin de soutenir la réalisation des démarches d'évaluation. De même, le responsable du SPL n°2 met en avant le fait que le déploiement d'une enquête est conditionné à l'engagement des élus dans le dispositif.

La construction des outils d'évaluation est marquée par une recherche d'implication des acteurs-partenaires orientée vers une démarche de négociation interne et de prise en compte des logiques d'acteurs. Cette phase d'élaboration apparaît comme un moyen permettant la formulation d'amélioration du service et la mobilisation des acteurs. Les responsables mettent par exemple en avant le fait que la phase d'élaboration permet de prendre en compte les réticences internes des agents et les contraintes humaines en vue d'assurer la satisfaction de la demande des usagers-citoyens.

Les responsables publics interrogés soulignent également les difficultés de l'association des acteurs-partenaires à l'élaboration de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers [tableau].

Difficultés	Extraits des entretiens
Réticences des usagers	« [L'usager] vient pour une activité de loisir. S'il vient, c'est que la prestation le satisfait déjà, il est donc difficile d'évaluer sa satisfaction de manière probante. Certains usagers n'aiment pas le terme de réclamations lui préférant le nom de suggestions ou remarques » [SPL8].
Importance des relations humaines	« Je ne suis pas contre la démarche d'évaluation dans les CCAS mais il ne faut pas perdre de vue l'humain. Il faut associer les deux dans l'élaboration des outils, sinon, ça sert à rien » [SPL9].
Réticences des élus	« Vous savez on marche sur des œufs. On lance des démarches mais quelle légitimité pour de telles démarches, notre positionnement n'est pas simple. Mettre en place un tel outil est un jeu complexe. Un élu, c'est un médiateur nous le mandatons pour faire quelque chose en notre nom. Quand on a des difficultés, on va voir nos élus puisqu'on les a mandatés. Cela met des freins à notre action. Ce sont des personnes qui ont une prétention et une capacité à évaluer le travail des autres. Tout n'est pas politique, mais c'est un jeu complexe. Notre intervention n'est pas évidente » [SPL16].

Tableau 112. Les difficultés portant sur l'élaboration de l'évaluation [extrait]

Les responsables publics mettent en avant les difficultés impactant la démarche d'association à l'élaboration des pratiques d'évaluation pouvant provenir des réticences des acteurs-partenaires (ex. : ressenti des agents, des élus³⁶⁶, des usagers-citoyens) ou des contraintes d'élaboration du dispositif (ex. : temps de mise en place de l'enquête³⁶⁷). Pour faciliter le déploiement des pratiques d'évaluation, la démarche peut par exemple, associer des élus ponctuellement lorsqu'il y a un enjeu électoral (ex. : domaine de la sécurité des quartiers). Pour dépasser ces difficultés, certaines collectivités assurent le développement

³⁶⁶ A titre d'exemple, le responsable du SPL n°16 met en avant les réticences des élus à l'égard d'une politique centrée sur la qualité des services publics et l'orientation usagers : « Pour certains, ce n'est pas de la grande politique. On ne bâtit pas. On initie des pratiques. On modifie des états d'esprit » [SPL16].

³⁶⁷ A ce titre, la contrainte des marchés publics peut être perçue comme une perte de temps administratifs générant un temps de déploiement pas nécessairement adaptés à l'impératif des résultats attendus des politiques.

d'activités complémentaires de justification (ex. : convocation des directeurs pour leurs expliquer leurs rôles avec l'aide d'un élu).

Ces logiques d'acteurs sont appréciées par les responsables au travers de l'importance de tenir compte des réticences des acteurs-partenaires vis-à-vis des indicateurs. Le déploiement des pratiques de contrôle sans instrument de mesure apparaît par exemple, facilité par la prise en compte de ces logiques d'acteurs [tableau].

Motifs	Extraits des entretiens
Effet de nouveauté	« En même temps, cette démarche de satisfaction n'est pas naturelle pour les CCAS. Un problème se pose dans les CCAS au sein desquels les agents acceptent mal d'évaluer la satisfaction d'usagers dans le besoin, qui viennent pour recevoir une prestation sociale qui leur est nécessaire pour vivre » [SPL2].
Mode des enquêtes	« Les visiteurs n'apprécient pas le mode opératoire des questionnaires » [SPL3].
Perception des agents	« Ce musée ne mesure pas la satisfaction de ses usagers. En effet, une évaluation directe est souvent mal perçue par les agents qui se sentent notés » [SPL7].
Risque de technocratisation	« La population ne se sent pas très concernée par ce type de gestion managériale [enquête de satisfaction]. Je privilégie le lien direct avec l'équipe municipale, voire le Maire car je redoute la technocratisation d'une institution qui touche leur vie de tous les jours même si les populations qui s'installent dans la ville, les néo ruraux, y sont plus sensibles » [SPL7].
Risque de culpabilisation des agents sur le service rendu	« Parfois les agents qui travaillent dans les institutions ne se sentent pas autorisés à donner leurs opinions sur les services rendus. Il est quand même incroyable qu'il faille que ça soit moi, Directrice du CCAS, qui se rende compte, lors d'une visite impromptue à une personne bénéficiaire des repas à domicile que le pain qu'on lui sert est dur comme de la pierre. On a beaucoup de mal à faire circuler les évaluations car lorsque l'on met en place un système d'évaluation pour un service, c'est l'agent qui se sent évalué. Les agents sont dans un système de culpabilisation. Pour eux, si le service est mal évalué, c'est que c'est de leur faute. Il y a tout un travail à faire autour des institutions pour qu'il n'y ait plus ce sentiment-là » [SPL9].
Temps disponible	« [Dans le domaine social], le public n'a pas forcément ni le temps ni l'envie de répondre à un questionnaire » [SPL13].

Tableau 113. Les logiques d'acteurs dans l'élaboration du contrôle sans indicateur [extrait]

La mise en œuvre d'un contrôle sans instrument de mesure est appréhendée comme un moyen permettant de faciliter la mobilisation des agents et des usagers impliqués par le contrôle. Les responsables mettent par exemple, en avant l'effet de nouveauté des démarches de mesure de la satisfaction des usagers dans les SPL et l'importance de la logique de proximité³⁶⁸. Ces réticences apparaissent également au niveau des usagers comme par

³⁶⁸ La proximité des agents, usagers et managers publics apparaît régulièrement dans les discours des responsables soulignant l'importance du rapport de proximité installé entre les acteurs-partenaires. A titre

exemple dans le domaine social, avec des responsables territoriaux souhaitant privilégier le contact direct avec le public. La mise en œuvre d'un contrôle sans instrument de mesure facilite ainsi la prise en compte des logiques des acteurs impliqués et leurs mobilisations par rapport à un système de contrôle avec indicateurs nécessitant d'associer ces acteurs à son élaboration, l'absence d'instrument de mesure permettant d'éviter les représentations associées au contrôle par l'indicateur et le nécessaire travail de discussion, de négociation et d'amendement qui en résulte³⁶⁹.

Par conséquent, l'analyse exploratoire des pratiques d'évaluation révèle une disparité des modalités d'élaboration avec des logiques d'acteurs impactant la démarche. Les intentions et stratégies des acteurs-partenaires nécessitent une confrontation des points de vue afin de lever les réticences et de pouvoir déterminer le meilleur niveau d'informations. S'appuyant sur une analyse comparative des données collectées par entretiens semi-directifs, l'étude montre que ces modes de contrôle sont caractérisés par des pratiques adaptées et des fonctions multiples permettant la prise en compte des logiques d'acteurs et des contextes locaux.

d'exemple concernant la relation agents et usagers, il s'agit de la logique « *Les gens nous connaissent. Ils nous ont repéré* ».

³⁶⁹ A titre d'exemple, le processus de construction des indicateurs est marqué par des réticences d'acteurs pouvant provenir des craintes de surveillance du travail des agents ou de la logique de comparabilité des performances, autant de résistances n'apparaissant pas lorsque le contrôle est mené sans instrument de mesure. Les responsables sont alors amenés à adapter les démarches de contrôle par la mise en œuvre d'un processus de mobilisation à la démarche (discours de justification, abandon de critères d'évaluation).

Section 2. La méthode par études de cas

L'articulation des fonctions apprentissage et discipline est analysée au travers de la phase d'élaboration des indicateurs de satisfaction des usagers caractérisée par des moments d'interaction du contrôle et de justification de la démarche d'évaluation.

1. L'analyse des caractéristiques des modalités d'interaction des acteurs-partenaires

Les pilotes de projet mettent en place des indicateurs dont la construction relève d'une logique interactive de contrôle combinant vertus apprentissage et discipline. Cette phase d'interaction se manifeste par la recherche d'implication des acteurs-partenaires et de confrontation des points de vue.

1 1. Les caractéristiques des démarches d'implication des acteurs-partenaires

Les indicateurs étudiés se fondent sur une démarche d'implication des acteurs-partenaires à l'élaboration des évaluations [code : MOD-IMPLIC] ayant une finalité d'apprentissage tout en disciplinant [code : FIN-ARTICUL].

1 1 1. Les modalités des démarches d'implication des acteurs-partenaires

Les pilotes de projet sont amenés à constituer des groupes de pilotage faisant appel à de multiples compétences sollicitées pour élaborer les questionnaires de satisfaction des usagers comme par exemple les agents, les responsables de services ou les élus. C'est de cette confrontation des points de vue qu'il en ressort un compromis qui s'exprime au travers du choix des caractéristiques des questionnaires [tableau].

Ind	Caractéristiques des modalités de sollicitation des acteurs-partenaires
1a	Groupe de travail comprenant six travailleurs sociaux habitués à suivre les bénéficiaires de RMI, le responsable du pôle action sociale et le chargé de mission analyse des besoins sociaux. Echanges en comité de direction se réunissant toutes les semaines puis validation du Directeur du CCAS et de l' élu en charge de l' action sociale.
1b	Enquête réalisée par le responsable du service accueil puis validation du Directeur Général des Services.
2	Comité de pilotage regroupant les responsables des services relations usagers et mission évaluation, le responsable du service impliqué par l' évaluation et l' institut de sondage.
3	Groupe de travail comprenant responsables du service marché public, prestataire de service (présence ponctuelle) et service en charge du portage des repas (validation par le Maire) afin de recueillir l' avis des usagers sur les conditions de fonctionnement du service. Difficulté perçue de gestion de l' interface entre élus et citoyens.
4a	Comité de pilotage comprenant les responsables qualité des transporteurs et les conducteurs. Difficulté perçue en terme de moyens financiers avec ressenti d' une méconnaissance des caractéristiques des usagers. Recours à des stagiaires pour le déploiement de l' évaluation (entretiens courts).
4b	Enquête réalisée par le responsable du service transport en coordination avec le prestataire.
5	Comité de pilotage comportant le directeur du pôle, un psychologue, le chargé de mission relations usagers, des travailleurs sociaux, le responsable de l' association concerné par l' évaluation et un élu (présence ponctuelle). Difficulté perçue liée à l' intervention sur un champ transversal.
6	Groupe de travail comprenant les responsables des services Transports et Infrastructures, Evaluation des politiques publiques et Communication (présence ponctuelle), l' institut de sondage, le service contrôle qualité de service des transports du prestataire (SNCF) et un élu en charge de la compétence « <i>Transport et aménagement du territoire</i> ». Validation par le comité de suivi.
7	Groupe de travail piloté par le Responsable qualité comprenant agents avec validation en Revue de direction. Problème du temps à consacrer aux démarches d' évaluation. Formalisation de l' engagement du Maire par écrit.
8	Sollicitation successive par le Responsable qualité, des agents du service et du représentant du secteur de compétence puis validation de l' enquête par le Maire.

Tableau 114. Les modalités de sollicitation des acteurs-partenaires [synthèse]

Cette analyse des mécanismes de sollicitation des acteurs-partenaires révèle une variabilité du déploiement dans l'espace. Les collectivités étudiées recourent en effet, à un nombre variable d'acteurs sollicités (allant d'une seule personne à une dizaine) et à des compétences diversifiées (ex. : contrôle de gestion, évaluation des politiques publiques, qualité). De même, certaines collectivités disposent d'un service dédié, chargé entre autre de

centraliser l'élaboration des enquêtes de satisfaction des usagers³⁷⁰. La décision d'implication peut alors être formalisée sous forme de sollicitation écrite (ex. : Courrier officiel du Directeur des ressources humaines). Certaines démarches associent également des agents pour construire l'enquête³⁷¹, voire des organismes-tiers (ex. : instituts de sondage chargés d'élaborer et d'administrer les enquêtes). Aucune collectivité étudiée n'a en revanche, recours à des usagers ou à leurs représentants pour élaborer les questionnaires. Ces sollicitations apparaissent donc différemment combinées d'un cas à l'autre pouvant être organisées en groupe de travail impliquant alors un processus de choix des membres ou au contraire, sans constitution de structures collectives de sollicitation³⁷². L'objectif de ces instances collectives est alors de favoriser les débats par la désignation d'un animateur sans position hiérarchique (ex. : pilote du projet). Les moyens mis à disposition pour l'implication et l'organisation des travaux sont également variablement utilisés (ex. : outils de gestion collaboratif, réunions de travail informelles sans compte rendu).

Les modalités de sollicitation s'inscrivent également dans une logique d'adaptabilité dans le temps. L'utilisation des compétences pose en effet, la question de la régularité des sollicitations. Dans certains cas, la mobilisation peut s'effectuer successivement avec par exemple, un pilote du projet ayant ensuite recours aux compétences de responsables complémentaires avec un processus de validation des projets d'indicateurs³⁷³. Les compétences peuvent également être sollicitées dans le cadre d'un groupe de travail où l'ensemble des membres identifiés est convié à une réunion permettant une interaction immédiate entre acteurs. Le pilote du projet est alors en interface avec les acteurs-partenaires pour la compréhension de leurs besoins d'informations afin d'assurer la bonne mise en œuvre

³⁷⁰ La recherche identifie une décision d'implication des acteurs variable d'une structure à l'autre pouvant être le responsable de service, le comité de direction ou un binôme constitué par exemple, d'un responsable de service et d'un manager qualité.

³⁷¹ Dans les cas étudiés, la désignation des agents est réalisée par les responsables et non par un système d'élection des agents pour les représenter. Ces cas font d'ailleurs apparaître une absence de sollicitation des Comités Techniques Paritaires (structures consultées sur l'organisation des services et sur les questions touchant les effectifs) et des Commissions Administratives Paritaires (instances chargées d'examiner les situations individuelles des agents) que ce soit dans la phase d'information, de décision, d'élaboration ou de validation des questionnaires de satisfaction.

³⁷² Dans certains cas, le pilote du projet peut être seul chargé de l'organisation du travail d'élaboration. Cependant, même dans ce type de configuration, la construction du questionnaire implique la mobilisation d'acteurs intervenant à des stades différents (ex. : cas du responsable d'un service intervenant lors de la construction). Il convient également de souligner la diversité des termes désignant les groupes de travail (ex. : comité de pilotage, revue de direction, groupe de travail et de synthèse) organisés comme des structures *adhocs* sans système de détachement, ni relation hiérarchique entre ses membres.

³⁷³ A titre d'exemple, c'est le cas de la structure n°8 faisant intervenir successivement le responsable du service qualité, le responsable du service concerné et le Maire pour la validation de l'enquête. L'élaboration des questionnaires mobilise alors le responsable de service chargé du suivi de la prestation afin de permettre à l'utilisateur des résultats de satisfaction des usagers de concevoir son propre système d'information.

de l'enquête de satisfaction. De même, certains acteurs peuvent être sollicités à un moment particulier du processus d'élaboration comme par exemple, la sollicitation des élus lors des périodes d'audits des directions ou lors de la finalisation des programmes d'actions.

Par conséquent, l'implication des acteurs apparaît adaptée à chaque cas dans le temps (régularité de sollicitation) et dans l'espace (compétence de sollicitation). Certaines collectivités mettent en œuvre par exemple, une sollicitation limitée dans le cadre de mobilisations individuelles successives. C'est le cas par exemple, de la structure n°1 concernant l'enquête primo-accueil mobilisant le responsable en charge de l'accueil sans discussion particulière avec d'autres responsables, à l'exception du Directeur Général des Services dans la phase de validation de l'outil :

« Nous avons souhaité le faire en interne sans cabinet extérieur, car soyons clair, cette pratique a un coût mais aussi car si ces cabinets ont plus d'objectivité sur le papier, ils ne sont pas neutres car la commande des collectivités est très précise et le choix des questions n'est pas neutre. J'ai donc élaboré le questionnaire et fait valider par le Directeur » [Responsable service accueil, S1].

Certaines collectivités mettent en revanche, en place un comité de pilotage avec un groupe projet restreint comprenant le Directeur du service et le responsable qualité chargé de réaliser les démarches d'évaluation. C'est le cas par exemple, de l'enquête de satisfaction des usagers de la structure n°7 :

« Le responsable qualité a élaboré l'enquête avec l'aide des services concernés. Nous avons en revue de direction validé le choix des questions et du moment de développement de l'enquête » [Responsable service, S7].

Enfin, d'autres collectivités ont une démarche de sollicitation auprès d'agents du service et de directions support. La structure n°5 intègre par exemple, de multiples compétences dans le cadre d'un comité de pilotage réuni régulièrement pour élaborer le questionnaire comportant des agents (travailleurs sociaux) en vue d'obtenir une vision précise des prestations, des responsables fonctionnels (ex. : chargé de mission relations usagers) pour apporter leurs compétences et d'un « *intervenant-expert* » (psychologue) afin de prendre en compte les spécificités de la prestation et des usagers :

« Il s'agit effectivement d'un véritable travail d'équipe. Nous nous sommes interrogés sur les questions qui pourraient être posées aux familles sans déroger à la mission principale du service qui est de leur venir en aide dans la définition de leur rôle de parents. Nous avons sollicité les compétences des directions en vue de la conception du questionnaire. Les agents proches du terrain ont également été sollicités. [...] On a mis des instances de suivi avec des responsables pour compléter le questionnaire si besoin, et pour valider » [Responsable association, S5].

Par conséquent, cette étude montre la sollicitation de compétences variables selon les structures étudiées. Les collectivités évoquent cependant, des difficultés de mise en place des mécanismes d'implication des acteurs-partenaires [tableau].

Difficultés	Extraits des entretiens
Interface élus-citoyens	« Les maires sont élus de leurs territoires et sont en prise directe avec la population, ce sont leurs usagers. Ce n'est pas nous, qui gérons l'utilisateur » [Directeur Général des Services, S3].
Coût des évaluations	« Il faut être conscient qu'une politique d'élaboration d'enquête du service d'accueil selon la demande des usagers coûte relativement cher » [Responsable service, S4].
Méconnaissance des usagers	« Pour l'instant pas d'usagers, on n'a pas l'obligation d'avoir une structure tripartite, on y réfléchit mais c'est difficile à mettre en place parce qu'aujourd'hui nos usagers, on ne les connaît pas forcément. C'est difficile de les impliquer. A part les scolaires qu'on transporte où là, il y a vraiment une spécificité mais là, c'est géré par le Département » [Responsable qualité transporteur 1, S4].
Intervention sur un champ transversal	« Mon action du service n'est pas facile. J'ai une compétence transversale sur de la qualité en général par rapport à mes collègues. J'interviens sur leurs champs de compétences » [Chargé de mission relations usagers, S5].
Problème du temps à consacrer	« La concertation prend du temps, il faut en être conscient. Il y a de nombreux groupes de travail. Et là, on touche à un autre problème, c'est le problème du temps politique qui n'est pas le même que les autres » [Responsable service, S7].

Tableau 115. Les difficultés de l'évaluation associées aux sollicitations des acteurs-partenaires [extrait]

L'implication des acteurs-partenaires est soumise à des contraintes limitant les possibilités d'interaction, que ce soit en terme d'enjeux budgétaires (ex. : question du coût des démarches d'évaluation), managériaux (ex. : difficulté d'organisation des groupes sans relation hiérarchique) ou politiques (ex. : importance de l'interface élus-citoyens, problème de gestion du temps politique). L'absence de relations hiérarchiques aborde par exemple, la question du positionnement de l'action d'un service ou d'un responsable en situation de transversalité consistant à intervenir dans des services qui ne relèvent pas de sa responsabilité. Les contraintes portent également sur les réticences des acteurs impliqués par le contrôle et sur la capacité de la collectivité à développer l'outil.

Pour faire face à ces difficultés, les pilotes de projet sont par exemple, amenés à utiliser des acteurs dont le coût est peu élevé pour réaliser les enquêtes en évitant ainsi de faire appel à un professionnel extérieur (ex. : institut de sondage). Le recours à des stagiaires issus de formations supérieures est présenté comme permettant d'éviter une évaluation coûteuse³⁷⁴ par

³⁷⁴ Concernant la question des moyens alloués à la démarche, cet argument ainsi que celui de la disponibilité des responsables revient régulièrement pour justifier l'absence d'enquêtes. Toutefois, pour les collectivités engagées dans de telles évaluations, cet élément n'est pas un obstacle, pas plus qu'elles ne sont capables d'ailleurs de chiffrer avec précision le coût de leurs mises en oeuvre. La seule collectivité en capacité de donner une estimation du coût de sa démarche d'évaluation est la structure n°7 avec un montant estimée à 20 000 euros par

la réalisation d'entretiens courts avec les usagers. Les modes de consultation peuvent ainsi être mis en adéquation avec les moyens disponibles :

« Une stagiaire a été tout spécialement engagée pour cela. Le fait d'engager un stagiaire est évidemment pour éviter l'écueil du biais de l'écoute par une personne trop concernée. C'est intéressant de faire appel à des stagiaires qui ont leurs regards extérieurs. On les fait travailler sur des sujets particuliers qui n'ont pas forcément dans les services le temps de mettre en place ces outils. En plus, soyons honnête, cela évite le coût de recours à un organisme de sondage » [Responsable qualité transporteur 2, S4].

Par ailleurs, certaines pratiques formalisent l'engagement d'un élu (ex. : lettre d'engagement du Maire par écrit informant du lancement de la démarche qualité et présentant le dispositif d'enquête). L'absence d'adhésion des élus locaux à la démarche d'évaluation étant considérée comme un frein majeur à leur mise en œuvre, cette formalisation de l'engagement des responsables publics permet de montrer leurs implications en donnant une impulsion politique et stratégique au dispositif :

« La démarche ne peut vivre que si la direction y consacre des objectifs, que c'est dans sa stratégie et qu'elle y consacre du temps en formalisant son objectif. Il faut qu'il y ait une impulsion politique. S'il n'y a pas de volonté politique, il n'y aura pas de démarche qualité en faveur de l'accueil et pas d'évaluation de la satisfaction des usagers. La politique d'évaluation de la satisfaction doit donc être impulsée par le Maire par un courrier envoyé à l'ensemble des agents » [Responsable service, S7].

La concertation avec les acteurs apparaît comme un élément important dans le processus d'élaboration des modes d'évaluation. En laissant une certaine liberté des sollicitations, les responsables publics facilitent l'implication des acteurs-partenaires par des mécanismes adaptés à chaque contexte.

1 1 2. Les apports des démarches d'implication des acteurs-partenaires

En favorisant l'interaction par des démarches de sollicitation, l'élaboration des questionnaires de satisfaction des usagers constitue des moyens d'apprentissage tout en disciplinant les acteurs-partenaires.

- **Comprendre les attentes tout en dépassant les réticences**

La démarche d'implication des acteurs-partenaires apparaît comme un moyen de compréhension des attentes des usagers-citoyens vis-à-vis des services publics, les agents

an depuis 2005 correspondant à un mi-temps chef de projet qualité (coût hors travaux d'amélioration et formations des agents). Ce coût dépend des moyens consacrés à l'élaboration de l'enquête mais également des caractéristiques du questionnaire (ex. : méthodes de collecte, taille de l'échantillon, durée de soumission, supports de communication utilisés).

étant alors sollicités en vue d'assurer cette analyse. Leurs implications constituent également un moyen de dépasser leurs réticences en évitant que l'outil apparaisse comme une forme de surveillance du travail des agents par une démarche de discussion et d'ouverture. C'est par exemple, le cas de la structure n°5 ayant mis en place un groupe *ad hoc* (comprenant le directeur du pôle, un psychologue, le chargé de mission relations usagers, des travailleurs sociaux, le responsable de l'association concernée par l'évaluation et un élu) cherchant à favoriser les discussions :

« Le choix a été fait à l'époque de travailler en interne pour mobiliser les services sur la problématique sans avoir de jugement *a priori* de l'extérieur et, parce qu'un questionnaire de satisfaction aurait pu apparaître comme le moyen détourné de juger de la façon de servir des agents » [Chargé de mission relation usager, S5].

La démarche s'est également appuyée sur l'enquête miroir visant à impliquer les agents dans l'évaluation. Cette enquête miroir apparaît source de prise de conscience des aspects considérés comme important pour les usagers-citoyens en permettant d'identifier des écarts avec la vision interne du service à rendre. L'enquête de satisfaction est également appréhendée comme un moyen de vérifier l'application de la charte contribuant à l'intériorisation des principes d'un bon accueil pour les agents.

« Une charte qualité est établie au sein du [Conseil Général]. Elle résulte d'un travail conduit en interne par des personnels représentant toutes les directions. L'avantage de la Charte, on avait un outil sur lequel les gens se referaient pour proposer des pistes pour l'enquête. La dessus se sont greffés les enquêtes. Si on avait fait des enquêtes directement, il n'y aurait eu aucun fil directeur » [Responsable service, S5].

Cette enquête est pilotée par le responsable du pôle aide à la parentalité sans recours à une organisation externe. Afin de surmonter les inquiétudes des agents par rapport au déploiement de l'enquête, la démarche d'élaboration s'apparente à un dispositif pédagogique de participation afin de dépasser l'image de « *culture du résultat* » imposée par l'outil, cette image étant perçue comme incompatible avec le service public. Mal comprise ou mal expliquée, l'évaluation de la satisfaction peut être ainsi ressentie par le personnel comme une forme de « *notation* » et de réduction de l'autonomie de travail dont bénéficient les travailleurs sociaux. La démarche implique alors de mettre en place des activités habilitantes permettant de dépasser ces réticences par le recours par exemple, à un élu lors de l'élaboration de l'enquête afin de renforcer l'adhésion des agents :

« On a cru tout d'abord qu'il s'agissait d'une forme détournée de flicage. Mais lorsque nous avons commencé à discuter autour des problèmes, cela était intéressant. [...] Il était important que l'élu en charge des services soit associé à la démarche pour mieux comprendre ses attentes » [Représentant syndical, S5].

Cette implication de l' élu est appréhendée par le responsable de service, comme un moyen permettant d'évoquer les problèmes de service avec les agents tout en dépassant l'image négative de l'outil en vue de gérer les réticences à l'évaluation, l' élu jouant alors le rôle d'un tiers facilitant le dépassement des réticences³⁷⁵ en vue du soutien à la démarche :

« Un usager, c'est aussi un citoyen qui vote. Nous ne pouvons négliger cet aspect important pour les élus. On est un service public, on travaille pour des citoyens. C'est évident que l'on ne peut travailler sans l'avis de l'usager pour qu'on évolue en fonction de leurs besoins. On a donc un élu de la commission permanente qui était là » [Responsable service, S5].

Cette recherche d'implication apparaît amplifiée par le contexte social de la prestation imposant la mise en place d'un discours portant sur la nouveauté des démarches d'enquêtes visant à donner la parole aux usagers. Le développement du questionnaire s'inscrit en effet, dans le contexte de travailleurs sociaux peu habitués à ces démarches de contrôle par la mesure. Le déploiement dans ce type de structure est ainsi marqué par une méfiance de certains agents à l'égard de ces démarches. La participation d'un expert-psychologue en tant que « *personnalités qualifiées* » au sein de ces comités constitue un moyen de rassurer les agents sur les intentions des responsables publics en mettant en avant l'importance de l'opinion de l'usager éclairée par le savoir de « *l'expert* » :

« Un problème se pose dans le domaine social où il y a eu des réactions d'hostilité et de scepticisme face à l'intérêt de l'outil qui faisait redouter une vérification plus accrue et une culture du résultat indigne d'un service public. Lorsqu'une enquête est commandée, les agents concernés s'interrogent sur son objet, sur les motifs et la légitimité de l'évaluation et sur les critères sur lesquels le service sera jugé » [Responsable service, S5].

Au-delà de ce déploiement dans le pôle AEP du Conseil Général, cette structure n°5 est marquée par la volonté de généralisation à l'ensemble des services du Conseil Général des méthodes d'évaluation (formulée dans le « *Guide méthodologique de l'évaluation* ») et des enquêtes de satisfaction des usagers (mentionnée dans le « *Plan stratégique à horizon 2015* »). Les données développées dans le cadre du plan stratégique sont synthétisées ci-après [tableau].

³⁷⁵ A titre d'exemple, le représentant syndical de la structure n°5 évoque le fait que l'enquête dans le secteur social ne doit pas faire assimiler « *qualité de service à rentabilité ou rapidité* ». Le secteur social est présenté comme nécessitant une forte proximité avec les usagers et comme incompatible avec des démarches tendant à assurer un service qui ne respecte pas l'usager en devant apporter une réponse individuelle à leurs problèmes.

Axe	Finalités	Résultats recherchés	Critères d'évaluation
Mettre en place des outils d'évaluation et de suivi de l'action [fiche 2]	Cet axe concerne la recherche d'une meilleure efficacité de l'action départementale afin de mettre en œuvre les politiques décidées par les élus en direction des populations.	<ul style="list-style-type: none"> - Efficacité des politiques définies par les élus ; - Capacité de réaction et de réorientation de l'action ; - Renforcement de la capacité de négociation. 	<ul style="list-style-type: none"> - Rapidité de la mise en place du dispositif ; - Fiabilité, régularité et qualité des informations données.
Accueil du public et relations avec les usagers [fiche 7]	Cet axe vise à donner au service public départemental sa dimension de service au public en développant une culture administrative tournée vers la population et l'ensemble des usagers.	<ul style="list-style-type: none"> - Satisfaction des usagers et des services ; - Performance de l'administration départementale. 	<ul style="list-style-type: none"> - Enquêtes de satisfaction auprès des usagers ; - Appréciation en interne de l'évolution de savoir-faire et de savoir-être.

Tableau 116. Le plan stratégique de préconisations départementales à horizon 2015 [extrait]

Ce document de synthèse constitue une fiche de travail de déploiement des activités sur plusieurs années vise à l'objectif de généralisation des pratiques d'évaluation de l'action des services au sein du Conseil Général. Cette démarche de déploiement des enquêtes se développe également dans le contexte d'une politique de valorisation de la fonction accueil avec une démarche qualité initiée en 2002, organisée par un groupe projet intitulé « *La qualité de la relation à l'utilisateur* » et pilotée par un chargé de mission spécialisé et recruté spécifiquement pour le déploiement de la démarche :

« Nous avons également le groupe projet « qualité de service aux usagers » qui s'est investi avec détermination dans la mission qui lui a été confiée et qui a permis de mettre en place une charte qualité d'engagement de service. Nous avons réalisé une enquête sur l'accueil téléphonique et un fascicule de communication présentant notre travail aux usagers et une formation aux techniques d'accueil physique et téléphonique » [Responsable service, S5].

Malgré cet engagement et l'implication des directions dans le groupe-projet, cette démarche n'a cependant pas donné lieu à la généralisation d'enquête dans les services où seulement certaines structures disposent de pratiques ponctuelles d'évaluation formalisées³⁷⁶. La collectivité laisse ainsi ses services mettre en place leurs dispositifs sans volonté de centralisation :

³⁷⁶ Outre ces outils, les services du Conseil Général ont mis en place un système formalisé de management, comme par exemple un Guide méthodologique à l'évaluation, des *forums* de discussion sur le management des services et un séminaire d'encadrement. Sont également mis en place dans la collectivité, des ateliers de travail regroupés en pôles thématiques (ex. : atelier sur la transversalité, le décloisonnement, le travail collaboratif) et une charte de management mettant en avant des principes de « *bonne gouvernance* » (axes de transparence, concertation, participation, travail collaboratif, confiance). Le *Chapitre 3* présente ces outils mis en place dans le cadre d'une politique de sensibilisation des comportements et d'intériorisation des principes d'un bon accueil.

« L'ensemble des cadres hiérarchiques mais aussi, sur la base de leur volontariat, tous les collaborateurs quel que soit leur catégorie ou leur niveau de responsabilité, sont conviés à des groupes de travail avec la philosophie « vous venez si vous voulez ». [...] Il ne voyait pas l'intérêt de la mise en place de cet outil ; certains le voyaient comme un outil de communication. On a par exemple, décidé de reporter le déploiement de ce dispositif, en plus, on est à saturation au niveau du service » [Chargé de mission relations usagers, S5].

Au-delà de l'exemple portant sur le Conseil Général, la mobilisation des acteurs-partenaires apparaît être une source de compréhension des attentes et de dépassement des réticences au niveau de la compétence transport du Conseil Régional (structure n°6). La mise en œuvre des enquêtes de satisfaction du transport régional recourt Ee effet, à un institut de sondage afin d'avoir des données quantitatives relativement « *fiables et objectives* ». Afin d'apaiser les craintes (notamment des usagers-citoyens) de manipulation de l'indicateur et d'éviter le rejet de la démarche en étant juge et partie, l'enquête vise en même temps, à montrer l'indépendance et la transparence de la mesure en vue d'assurer la crédibilité de l'outil :

« On est assisté par un institut de sondage, on sollicite des avis. Tout le monde n'a pas forcément la même vision de mener l'enquête. Faire appel à un institut de sondage, cela montre que nous ne sommes pas juge et partie. En plus, il situe nos performances par rapport à d'autres structures. Les enquêtes de satisfaction élaborées des organismes spécialisés sont pour nous, incontournables à échéance régulière d'un an. Le service a choisi de l'objectivité et de la fiabilité donc, elle a décidé de faire un appel d'offres. Nous avons eu huit réponses concernant le dernier marché et c'est [cet institut] qui a remporté le marché. Le questionnaire a été amélioré suite au nouvel appel d'offre » [Responsable service, S6].

Le taux de retour des questionnaires est appréhendé par le Responsable du service « *Infrastructures et Transport* » comme un indicateur pertinent qui crédibilise les enquêtes vis-à-vis des acteurs-partenaires et notamment le prestataire (SNCF) dans une optique de réallocation budgétaire et les usagers-citoyens avec la communication des chiffres dans les comités de lignes) :

« La SNCF a besoin de ce retour de terrain. Sur les enquêtes de satisfaction, globalement le taux de réponse est satisfaisant. On est entre 50 et 60% de questionnaires exploitables. Dans ce genre d'enquête c'est plutôt un bon résultat. Les usagers jouent plutôt le jeu. [...] Quant à la SNCF, elle reçoit les mêmes documents que la Région » [Responsable service, S6].

La dimension contrôle est alors validée par une structure indépendante des services de la collectivité ayant une légitimité dans le domaine de l'administration des enquêtes de satisfaction dans les collectivités³⁷⁷. Cette implication traduit également la volonté de pallier

³⁷⁷ L'institut de sondage choisi par la collectivité travaille avec d'autres Conseil Régionaux dans le domaine du transport permettant notamment l'élaboration de savoirs comparés avec ces autres structures.

l'absence de compétences en interne et de dépasser les réticences du prestataire et des usagers-citoyens vis-à-vis de la communication de telles évaluations. Cela est d'autant plus important que les indicateurs sont utilisés pour faire comprendre les contraintes des services publics aux usagers-citoyens et de réallouer le budget du prestataire. Le choix de mobilisation d'un institut de sondage vise ainsi pour la Région à crédibiliser son évaluation vis-à-vis de la SNCF dans le cadre d'un contrat de performance et vis-à-vis des usagers-citoyens dans le cadre de la divulgation des données dans les comités de lignes (CLAD) :

« Le service a choisi de sous-traiter pour qu'il y ait une grande transparence, que ce ne soit pas la SNCF qui donne les résultats. Pour être crédible, il vaut mieux que ce soit un organisme extérieur qui le fasse. Quand on dit, j'ai fait faire telle enquête par tel institut pour savoir ce que pensais l'utilisateur, c'est pas pareil que si fait en interne même si débauché [d'un institut de sondage] car on est juge et partie, c'est toujours délicat. Si vous voulez faire des analyses en allant vers l'utilisateur en quantitatif ou qualitatif avec des méthodes différentes, on préfère pour une question de transparence et d'indépendance avoir recours à un institut de sondage. [...] La volonté de montrer aux usagers que l'organisation prend en compte leurs avis implique de faire réaliser l'enquête par un prestataire extérieur en vue de montrer l'indépendance de la mesure » [Responsable service, S6].

L'institut de sondage ne travaille cependant pas seul à l'élaboration du questionnaire mais est impliqué dans un groupe interne de travail constitué du responsable de service « *Infrastructure et Transport* »³⁷⁸ permettant la compréhension des objectifs de l'enquête et d'un représentant du prestataire (service contrôle qualité SNCF). Des services d'appui du Conseil Régional sont également ponctuellement impliqués comme les services « *Communication* » et « *Evaluation des politiques publiques* » en étant chargés d'apporter leurs expertises dans ces domaines. Compte tenu de la multiplicité des intervenants, des destinataires des informations et donc des utilisations possibles, le recours à un institut de sondage est présenté comme facilitant le fonctionnement du groupe de travail, en tant que tiers indépendant du prestataire et de la collectivité :

« Le groupe a discuté sur le choix des questions proposées par le prestataire. Les types d'enquêtes ont été proposés par le cabinet et validés par le comité de suivi. Le questionnaire écrit à choix multiples a été utilisé pour sonder la satisfaction des usagers. On regarde aussi les modalités de soumission du questionnaire » [Responsable service, S6].

Le contexte de diffusion des indicateurs avec une relation de service régie par un contrat de performance avec bonus-malus financier, existence de comités de lignes, constitue ainsi un élément impactant la démarche d'élaboration de l'enquête encadrant notamment le choix des

³⁷⁸ A titre d'exemple, le responsable du service « *Infrastructure et Transport* » intervient avec l'institut de sondage à la réalisation en binôme d'une synthèse commune des indicateurs par l'étude des questionnaires mis à disposition.

caractéristiques des enquêtes. Le contrôle à échéance régulière des indicateurs de performance implique par exemple, de mettre en cohérence le moment de réalisation de l'enquête avec l'horizon temporel du contrat liant le prestataire à la collectivité :

« Il est important pour nous, que l'enquête puisse donner des informations pour le contrat de performance. Il faut donc régulièrement évaluer le service à périodicité fixe » [Responsable service, S6].

Par un mode de construction structuré autour d'une recherche de sollicitation et une volonté de faire adhérer les acteurs-partenaires, la démarche d'implication favorise ainsi la compréhension des besoins et attentes des usagers tout en orientant ces acteurs vers le dépassement de leurs réticences, même si cet apport n'apparaît pas systématique.

- **Inciter à la réflexion tout en favorisant l'acceptation d'objectifs**

Les dispositifs d'implication constituent un moyen d'inciter à la réflexion sur le service et sur le contenu du travail à effectuer en proposant des actions d'amélioration. La sollicitation des agents proches du terrain est alors associée à l'élaboration du questionnaire de satisfaction en apportant leurs connaissances des usagers et des contraintes de fonctionnement du service. Cette démarche habilitante constitue en même temps, un moyen de favoriser les agents vers l'acceptation des objectifs de l'évaluation comme par exemple, au niveau de la structure n°8 avec la recherche de réorganisation des horaires d'ouverture de l'accueil. Pour favoriser ces apports, les agents d'accueil sont sollicités à l'élaboration des questionnaires et à la proposition de solutions d'aménagement :

« Nous avons interrogé des usagers, puis demandé aux services concernés de définir eux-mêmes les paramètres de l'enquête à mettre en œuvre. Les agents ont proposé des pistes intéressantes. Écoutés, ils se sentent plus impliqués dans leurs domaines » [Responsable qualité, S8].

Ce système d'élaboration partenariale pilotée par le responsable qualité vise à rendre les agents acteurs des améliorations, l'implication constituant un moyen de faire converger ces acteurs-partenaires vers l'intérêt de l'évaluation et de ses préconisations :

« La démarche de travail nous a permis de proposer des améliorations dans le fonctionnement de la collectivité. Cela est motivant à faire. C'était assez nouveau car avant, nous n'étions pas associés à la définition de notre travail » [Agent d'accueil, S8].

L'implication par un groupe de travail tant en amont à l'élaboration de l'enquête qu'en aval à la proposition des décisions (système d'autodétermination des mesures à prendre), apparaît comme un moteur du changement où dialoguer avec les agents est présenté comme

permettant d'améliorer les conditions de délivrance de la prestation³⁷⁹. Il s'agit de recueillir les observations des agents d'accueil travaillant au plus proche des usagers-citoyens afin d'ajuster la prestation (ex. : réorganisation des horaires d'ouverture de l'accueil). Ces agents apportent d'ailleurs les compétences techniques pouvant faire défaut à leurs supérieurs hiérarchiques, leurs associations au processus décisionnel permettant de proposer des solutions aux dysfonctionnements évoqués sans leurs imposer de mesures prédéfinies. Afin de faciliter l'adhésion à la décision de réorganisation, la démarche s'appuie alors sur un système d'écoute qui ne doit pas être ressenti comme artificiel et où les décisions d'amélioration ne sont pas perçues comme prises à l'avance³⁸⁰. L'implication du personnel et la mise en avant d'un discours participatif apparaissent ainsi comme une des conditions de réussite de la démarche. Cette stratégie de mobilisation des agents à l'élaboration des questionnaires est alors couplée à une autodétermination des mesures à prendre en laissant libre la définition des objectifs et des actions d'amélioration³⁸¹. Par cette autodétermination des paramètres de l'enquête et des décisions à prendre, il s'agit de faire en sorte que les agents soient et se sentent concernés par le projet d'amélioration de la qualité de l'accueil et sa mise en œuvre pour qu'ils acceptent les changements :

« L'évaluation suscite toujours des réticences concernant sa finalité. J'ai associé systématiquement les agents pour choisir. C'était les agents car c'est à eux qu'on allait demander la manière dont ils fonctionnaient pour voir comment on pourrait améliorer. [...] Toute amélioration en termes d'accueil passe selon moi par une large association et implication des agents. Un agent qui n'est pas valorisé, qui ne comprend pas ce qu'il fait, qui n'est pas formé, qui n'est pas associé aux changements à mettre en œuvre, n'accueillera pas de manière satisfaisante » [Responsable qualité, S8].

Dans son processus de travail, le Responsable qualité est ainsi amené à rassurer les agents d'accueil sur l'utilité des évaluations pour faciliter les discussions et les propositions des paramètres de l'enquête³⁸². Cette action de contrôle passe par la systématisation de la mise en

³⁷⁹ Ce contexte s'est appuyé sur un discours portant son propos sur la nécessité de « *revenir au fondement des services publics* » en devant être au « *service du public* » avec des horaires adaptés à leurs contraintes (ex. : mise en avant des contraintes professionnelles des usagers-citoyens imposant une ouverture en dehors des heures de travail de ces salariés).

³⁸⁰ Ce point met en évidence l'importance d'un minimum de connaissances nouvelles pour les agents par rapport aux informations produites par l'enquête

³⁸¹ Ces débats sont organisés par le responsable qualité en tant que pilote de projet par la délimitation des thèmes de discussion tout en laissant ouvert les champs de la discussion.

³⁸² A titre d'exemple, le Responsable qualité évoque un minimum de trois décisions devant être formalisées suite à l'enquête. Le comité de pilotage de la démarche *Qualiville* sert alors comme un moyen de vérification de la mise en place de ces décisions et de leurs impacts par le suivi de tableaux de bord par processus visant à pérenniser les résultats (réalisés sur la base d'une cartographie simplifiée des processus de la collectivité). En tant que pilote de projet, le Responsable qualité s'appuie également sur le « *Manuel des procédures* » définissant entre autre, le processus de réalisation des enquêtes de satisfaction et de traitement des suggestions impliquant

place de tableaux de bord et de plans d'amélioration régulièrement élaborés et suivis sur la base de décisions prises en Comité de direction à disposition des agents (ex. : mise à disposition des résultats d'enquêtes précédentes sur l'intranet de la collectivité) :

« Il est inutile de demander l'avis des usagers si ceci n'aboutit pas sur des actions concrètes pour améliorer la satisfaction des usagers. Si les enquêtes révèlent une insatisfaction des usagers, la collectivité doit mettre en place des actions pour changer les résultats. Sans cela, il ne sert à rien de dépenser de l'énergie pour réaliser des enquêtes » [Responsable qualité, S8].

Les sollicitations se déploient dans le contexte d'habitudes de travail avec un Responsable qualité identifié au sein de la collectivité comme pilote des enquêtes et comme ayant des compétences et expertises spécifiques en matière de connaissances de la relation usagers et des techniques d'enquête³⁸³ :

« Nous avons l'habitude de travailler avec le responsable chargé de la commande des enquêtes. Nous travaillons bien ensemble, c'est d'ailleurs me semble-t-il l'une des explications de bonne réussite du projet au niveau de l'accueil » [Agent d'accueil, S8].

Sollicitant les responsables des services chargés du suivi de la prestation, la règle de la compétence se révèle être un critère de choix. Il s'agit de faire en sorte que celui qui utilise les résultats corresponde à celui qui conçoit l'indicateur. Le pilote de projet laisse cependant une liberté dans les modalités de sollicitations sans volonté de centraliser les démarches. Pour le responsable qualité, les enquêtes sont également appréhendées comme s'inscrivant dans une gestion de rupture avec la gestion de la mise en place de comités de quartier. L'action du manager qualité en tant que pilote apparaît ainsi comme une condition de réussite de la démarche. La sollicitation d'un pilote de projet dédié à la qualité contribue à favoriser le déploiement de l'évaluation :

« J'étais dans le privé avec une formation dans le commerce international, ensuite j'étais en reconversion professionnelle. Maintenant, j'ai fait des formations au *CNFPT* sur sphinx par exemple, mais aussi beaucoup de formation sur le tas. On échange beaucoup avec d'autres

l'identification de l'objet de l'évaluation, son domaine d'application, la stratégie de diffusion et la description des étapes de l'évaluation (ex. : délimitation des phases de préparation, d'administration du questionnaire, d'enregistrement et d'exploitation des données, de rédaction du bilan de enquête, de réalisation de la diffusion et classement, de plans d'actions, et du système de suivi).

³⁸³ La structure n°8 dispose d'un poste d'Attaché territorial à temps plein dans le domaine de la qualité dont l'objectif est de gérer le système qualité avec entre autre, la gestion des enquêtes de satisfaction. Ce Responsable qualité est également impliqué au niveau national sur les outils qualité par la mise en place d'un groupe de réflexion sur la qualité publique. Cette démarche s'inscrit également dans le cadre d'un Maire soutenant la démarche d'évaluation par enquêtes de satisfaction en tant qu'ancien Président d'une association professionnelle sur la qualité et utilisant lui-même ces outils dans le cadre de la gestion des politiques publiques de la ville. Pour les agents, cette gestion par enquête apparaît également être intériorisée au travers de l'image de la collectivité identifiées comme « *innovantes* » (ex. : participation régulière à des trophées-concours portant sur la qualité publique) et de la réorganisation des horaires comme susceptible de réduire les tensions avec les usagers-citoyens (élément mentionné en *Chapitre 3* avec la section portant sur « *Les apports de la visibilité des performances* »).

collectivités. J'anime un groupe d'échange de pratiques et un observatoire [Cadre Autoévaluation des fonctions publiques] coanimé AFNOR et France Qualité Publique sur les services publics » [Responsable qualité, S8].

En assurant l'implication des acteurs-partenaires, l'évaluation apparaît ainsi comme un outil favorisant la réflexion des acteurs impliqués tout en les faisant converger vers l'acceptation de mesures de réorganisation.

- **Faire partager tout en favorisant l'implication**

La mobilisation des agents constitue un moyen de faire partager les difficultés et les problèmes du service. La mise en œuvre du processus d'élaboration permet en même temps de favoriser leurs implications dans le travail de remontées d'informations. C'est le cas par exemple, de la structure n°4 concernant l'enquête portant sur le transport commercial. Par la discussion avec les conducteurs des bus, il s'agit de s'assurer de leurs adhésions en expliquant l'importance du remplissage des documents de contrôle qualité (incitation au remplissage des fiches de signalement et des questionnaires). Les agents apparaissent alors comme co-construteurs d'un contrôle à distance par le responsable qualité. Parce qu'ils sont au contact direct de l'usager, les personnels sont ainsi appréhendés comme des capteurs de la satisfaction des usagers impliquant alors un partage de l'information servant au contrôle avec les agents. Pour le responsable qualité transporteur 1, les conducteurs doivent par exemple, être intégrés au principe d'évaluation dans la mesure où l'agent est également un acteur de l'incitation des usagers à répondre aux questionnaires :

« Pour moi, réfléchir sur un questionnaire, c'est aussi mobiliser l'équipe. Faire en sorte que tous ensemble, on réfléchisse sur ce que l'on attend de nous. Les conducteurs ont été conviés à participer à la rédaction du questionnaire dans un souci d'élaboration de la démarche ainsi que d'une meilleure implication et motivation du personnel par la suite. Il s'agit de mobiliser les services autour d'un projet concret, opérationnel permettant aux agents de faire partager leurs expertises et idées dans le cadre d'une démarche participative. On a par exemple, des fiches de signalement, il est important que les chauffeurs se mobilisent pour les remplir » [Responsable qualité transporteur 1, S4].

Ce partage est d'autant plus important que le déploiement du questionnaire doit faire face à un nombre important de lignes de transport du Département³⁸⁴. Le dispositif en faveur de la satisfaction des usagers est donc sans résultat si les agents vont à l'encontre de l'évaluation (ex. : respect des procédures sécurité par les agents). La démarche d'implication constitue alors un moyen de construire le système de contrôle qualité, les chauffeurs apparaissant

³⁸⁴ Le Conseil Général dispose de 31 lignes de transport commercial sur l'ensemble du Département reliant les principales Communes à des horaires réguliers.

comme un relai indispensable à la remontée quotidienne d'informations sur les attentes des usagers en vue de l'adaptation et de l'amélioration du service³⁸⁵. La démarche implique alors de répondre à leurs inquiétudes sur la finalité de la démarche :

« Nous estimons que ce sont ceux qui exécutent quotidiennement un certain nombre de tâches qui sont le plus à même d'en parler. Une des premières missions est de répondre à ces interrogations et d'apaiser les inquiétudes afin d'éviter une démobilisation des agents » [Responsable service, S4].

Pour faciliter ces apports, le manager qualité cherche à installer un management basé sur la confiance entre l'équipe de direction et les conducteurs. Le déploiement en Comité de pilotage est marqué par le choix d'exclure les usagers-citoyens du groupe projet en vue d'inciter les agents à la réflexion. Ce souhait d'exclusion résulte des réticences des agents et des responsables de service, de divulguer des informations à l'extérieur du service et de voir aborder des problèmes de services devant ces interlocuteurs :

« Nous sommes juge et partie. Nous choisissons les questions posées. Bien évidemment, le choix des questions n'est pas anodin et peut avoir des conséquences sur le taux de satisfaction. Maintenant, nous n'avons pas sollicité les usagers pour laisser libre les discussions sans *a priori* sur les modalités de fonctionnement et pour s'assurer de la confidentialité des discussions » [Responsable service, S4].

Cette implication s'inscrit d'ailleurs dans le contexte d'une structure (transport n°1) souhaitant rompre avec l'existence de barrières hiérarchiques dans le domaine du transport à la fois, entre directeurs et conducteurs mais également entre chefs de lignes et chefs de secteurs :

« L'évaluation est un outil de management important pour mobiliser les équipes. Par un système participatif avec des réunions incluant des responsables de service et des agents. Cela sert de levier de modernisation. C'est participatif, les agents qui aident les gens à les remplir ou qui les instruisent, ils sont acteurs. [...] Effectivement, ce n'est pas facile. Cela tient au fait que la plupart des structures fonctionnent de façon trop traditionnelle et hiérarchisée, avec une organisation interne trop cloisonnée » [Responsable qualité transporteur 1, S4].

Le pilote du projet qualité du transporteur 2 met également en place un groupe de travail chargé notamment de l'analyse des questionnaires et des fiches de signalement avec cette même volonté de « *casser les barrières hiérarchiques* » en couplant différents niveaux hiérarchiques (ex. : directeur de pôle et chauffeurs) au sein du groupe de travail :

« Faire en sorte que tous ensemble, on réfléchisse sur ce que l'on attend de nous. Il n'existe pas de cloisonnement. Les services sont invités à faire toute sorte de propositions dans le cadre de

³⁸⁵ Cela est d'autant plus important que la réussite de l'évaluation (révélé par des taux de satisfaction des usagers importants) peut jouer un rôle d'après le Responsable qualité, dans le renouvellement du contrat du prestataire par le Conseil Général dans le cadre de la Délégation de Service Public (diffusion des résultats avant le renouvellement du contrat).

cette démarche. [...] Il faut que ça circule dans les deux sens et essayer lorsqu'on est dans certains statuts notamment dans le comité de pilotage que les gens coupent la barrière de la hiérarchie. Il y a des endroits où il faut que la hiérarchie soit respectée mais lorsqu'on est dans le comité, il n'y a plus de hiérarchie qui apparaît » [Responsable qualité transporteur 2, S4].

La démarche de sollicitation des indicateurs de satisfaction des usagers constitue ainsi un moyen de faire partager les difficultés et problèmes de service tout en favorisant la mobilisation des acteurs-partenaires à la réalisation du contrôle.

La concertation avec les acteurs apparaît comme un élément important dans le processus de construction des indicateurs. Le choix des membres du groupe par les pilotes de projet résulte de la volonté de prendre en compte les connaissances des acteurs-partenaires et de les responsabiliser pour faire face à leurs réticences vis-à-vis de la démarche ou pour assurer leurs implications dans le contrôle. Le choix de mobiliser ou d'exclure du groupe est alors marqué par la volonté d'assurer l'apprentissage tout en disciplinant les acteurs-partenaires en combinant de multiples pratiques de management (ex. : système d'autodétermination des décisions à prendre).

1 2. Les caractéristiques des démarches de confrontation des acteurs-partenaires

L'élaboration des indicateurs est marquée par la confrontation des points de vue des acteurs-partenaires [Codes : MOD-CONFR] favorisant l'articulation des fonctions apprentissage et discipline [code : FIN-ARTICUL].

1 2 1. Les modalités des démarches de confrontation des acteurs-partenaires

Les pilotes de projet ne se limitent pas seulement à identifier les membres du groupe mais mettent en place des dispositifs de dialogue afin de déterminer le meilleur niveau de contrôle des indicateurs de satisfaction des usagers. L'enjeu est alors d'identifier la limite pertinente à l'évaluation en choisissant ce qui est « *dans* » et « *hors* » du contrôle par la mesure. Gérée par le pilote du projet, la mise en place des indicateurs implique alors de s'accorder sur ce qui fonde l'utilisateur ou les critères de service à améliorer [tableau].

Ind	Caractéristiques des modalités de discussion des acteurs-partenaires
1a	Groupe de travail fonctionnant avec outil collaboratif de travail.
1b	Pilotage de la construction de l'enquête par le responsable du service accueil. Construction fondée sur des systèmes de documentation (ex. : ouvrages qualité) et sur des expériences d'autres collectivités (visites sur place dans des Communes).
2	Mise en place de formations internes à l'élaboration des enquêtes avec démarche de certification <i>Qualiville</i> imposant un cadre de travail préétabli. Etude répertoriant les enquêtes sur la satisfaction et les attentes des usagers réalisées depuis cinq ans dans les services de la collectivité. Savoirs fondés sur d'autres collectivités (visites sur place dans des Communes). Difficulté perçue de besoin de professionnalisation des dispositifs d'évaluation. Système de formation en interne des agents à l'utilisation des enquêtes.
3	Etude répertoriant les enquêtes de l'action sociale réalisées dans une Commune aux caractéristiques identiques.
4a	Groupe de travail comprenant les responsables qualité des transporteurs et les conducteurs.
4b	Première enquête téléphonique sans point de comparaison avec des enquêtes sur le même domaine.
5	Existence de discussion avec une vingtaine d'entretiens. Comité de pilotage avec construction de travaux d'étapes dans le cadre d'un test préalable de l'enquête avant déploiement. Espace dédié de documentation sur intranet et forum. Difficulté perçue de besoin de formalisation du projet politique.
6	Groupe de travail comprenant représentant de la collectivité et du partenaire avec réunion d'élaboration et de restitution piloté conjointement par le responsable du service et l'institut de sondage. Formalisation des étapes de travail avec présentation de l'institut de sondage.
7	Revue de direction entre le responsable qualité, du service accueil et l' élu. Modalités de soumission gérées par le manager qualité dans le cadre de la certification <i>ISO</i> avec l'aide d'un cabinet-conseil. Constitution d'un groupe de travail avec les agents d'accueil. Savoirs fondés sur d'autres collectivités (visites sur place dans des Communes). Difficulté perçue d'une enquête visant à l'autosatisfaction.
8	Organisation des sollicitations successives du responsable qualité avec représentant du service et des agents puis du Maire pour validation dans le cadre de la démarche <i>Marianne</i> . Phase de pré-test par le responsable du service auprès d'usagers. Système de sollicitation des agents devant se mettre à la place de l'utilisateur. Formation à la qualité et technique d'enquêtes du responsable qualité (ex. : logiciel de traitement des enquêtes). Comparaison avec d'autres collectivités (visites sur place dans des Communes). Difficulté tenant à la durée de la concertation.

Tableau 117. Les modalités de discussion des acteurs-partenaires [synthèse]

Cette analyse des mécanismes de discussion révèle une variabilité des systèmes de discussion dans l'espace. Afin de définir les caractéristiques du questionnaire, la phase de construction est marquée par l'organisation de moments d'interactions visant à faciliter les discussions et à assurer le déploiement de l'outil en permettant l'identification et l'adaptation des paramètres de satisfaction des usagers à évaluer (ex. : réunions de dialogue, constitution de travaux d'étapes formalisés). Les membres du groupe sont ainsi sollicités par des modalités différenciées d'organisation (ex. : messageries électroniques, réunions de travail en

présentiel). Ces modalités de discussion apparaissent également variables selon le nombre des réunions et la qualité des échanges (pouvant être appréhendée au travers de la durée de ces rencontres). De même, la recherche identifie une variabilité du degré de formalisation de ces modalités (ex. : restitutions des réunions avec existence ou non d'un compte rendu). Les acteurs peuvent par exemple, disposer d'outils de travail collaboratifs organisés comme un espace personnel permettant de dialoguer à distance. Enfin, certaines collectivités s'appuient sur des savoirs variables (ex. : visite d'une collectivité ayant mis en place une enquête semblable, résultats des enquêtes précédentes).

Les modalités de discussion s'inscrivent également dans une logique d'adaptabilité dans le temps. Les confrontations peuvent en effet, avoir lieu de manière successive ou simultanée en vue de la délimitation des variables évaluées. Les pilotes de projet sont ainsi amenés à organiser le fonctionnement des groupes de pilotage par des travaux d'étapes (ex. : réalisation de test d'un questionnaire auprès d'un échantillon représentatif d'utilisateurs entre chaque réunion). De même, certaines démarches formalisent également l'identification au préalable des phases de travail pour élaborer les enquêtes (ex. : création d'un planning prévisionnel de travail avec détermination des dates de lancement, de déploiement et de synthèse des résultats de l'enquête). La formalisation de la démarche peut également être variable. Certaines collectivités déterminent les étapes de travail et une échéance de fin de discussion avec une date butoir d'envoi du questionnaire encadrant le travail d'élaboration des enquêtes (ex. : constitution d'un plan de modélisation sous forme de diagramme de la phase d'élaboration) alors que d'autres se contentent de choisir le principe de développement d'un questionnaire sans formalisation d'échéances³⁸⁶.

Par conséquent, le déploiement des confrontations apparaît adapté à chaque cas dans le temps (moment de discussion) et dans l'espace (organisation de discussion). Certaines collectivités assurent par exemple, un système de discussion limité dans le temps et l'espace. C'est le cas par exemple, de la structure n°3 dont les modalités de discussion se fondent sur peu de savoirs marqués par une absence de travaux d'étapes et de compte-rendu de réunion ou de collectes d'informations sur des pratiques venant d'autres collectivités :

« Les questions ont été réalisées en interne. J'ai demandé au service en charge de la prestation de portage des repas, les éléments qu'ils souhaitaient avoir en retour » [Responsable service, S3].

³⁸⁶ A titre d'exemple, le niveau d'informations requis peut être mis progressivement en place en fonction des compétences acquises et des enseignements des erreurs passées lors du déploiement d'autres questionnaires. L'analyse peut ainsi se manifester par une logique de tâtonnement en vue de l'amélioration de la qualité des enquêtes (ex. : abandon du libre accès des questionnaires suite à une insuffisance de réponses). Les enquêtes sont alors enrichies en fonction des résultats précédents (logique essai-erreur).

Certaines collectivités sollicitent en revanche, des discussions plus développées avec des modalités de confrontation d'acteurs-partenaires marquées par la formulation de synthèse portant sur des savoirs combinés avec sollicitation successive de compétences dans le déploiement des enquêtes du responsable qualité comme par exemple, au niveau de la structure n°8 :

« Lors d'une demande sur l'élaboration d'un questionnaire, je vais faire un entretien avec la personne qui le demande, quelles sont ses attentes, ses objectifs, quelle est le temps qu'elle se donne, la population ciblée, trouver la période la plus adaptée, les attentes. Il y a toujours une phase de validation. Les services bâtissent leurs questionnaires et le service qualité conseille, met en forme, exploite et présente les résultats. Une fois les questionnaires validés par le groupe, une phase de pré-test auprès d'usagers est réalisée » [Responsable qualité, S8].

Enfin, d'autres collectivités mettent en place une démarche de discussion développée et formalisée avec des réunions régulières entre services couplées à une vingtaine d'entretiens directs d'acteurs impliqués. C'est le cas par exemple, de la structure n°5 marquée par des efforts de discussion et un dispositif de travail formalisé par étape au niveau du comité de pilotage :

« Le groupe a réalisé environ quatre réunions sur quelques mois. Entre chaque réunion, les membres du groupe ont des travaux à rendre. Le groupe a travaillé également sur le cahier de résultat afin de permettre une plus grande efficacité dans l'analyse des résultats. On a ainsi mis sur intranet un espace de documentation où l'on demande aux services de verser le produit des études » [Responsable association, S5].

Par conséquent, cette étude montre l'usage d'outils de confrontation variable selon les structures. Les collectivités éprouvent cependant des difficultés dans la mise en place de ces mécanismes de discussion [tableau].

Difficultés	Extraits des entretiens
Besoin de professionnalisation des démarches	« Il faut faire entrer dans les têtes qu'il faut mesurer avant, il faut professionnaliser les démarches et éviter que l'on interroge trois personnes dans le couloir que tout le monde est d'accord pour le changement et maintenant il y a des gens qui se plaignent. Dans une logique d'appropriation qualitative, il s'agit d'éviter de faire en sorte de montrer que je suis le meilleur et se faire mousser » [Responsable service mission évaluation, S2].
Ambiguïté du projet politique	« Il faut définir un projet politique formalisé. La grande difficulté de l'évaluation, c'est de définir les objectifs. Sans elle, il est difficile d'évaluer la satisfaction des usagers » [Responsable association, S5].
Risque d'enquêtes d'auto-satisfaction	« La difficulté du questionnaire réalisé en interne, c'est que les usagers peuvent penser que c'est un système d'autosatisfaction, il y en a un ou deux qui l'ont dit, il y en a qui ont très bien compris la démarche, il y en a qui ont dit finalement, vous posez les questions qui vous arrangent pour avoir les réponses que vous avez envie d'entendre, cela n'a pas du tout été conçu comme cela, on a aucune commande politique sinon on aurait posé d'autres questions » [Responsable qualité, S7].
Importance de la durée de la concertation	« Il est difficile de réunir des personnes, il faut organiser des réunions, des discussions, pour que chaque service apporte sa compétence au projet. A chaque fois, je discute avec les directeurs. Sur cette enquête [portant sur l'accueil], ils ont enrichi le questionnaire passant de 48 à 64 questions, c'était trop » [Responsable qualité, S8].

Tableau 118. Les difficultés de l'évaluation associée à la discussion des acteurs-partenaires

Les modalités de discussion sont soumises à des difficultés limitant les possibilités de confrontation. L'élaboration des indicateurs est en effet, par exemple, impactée par la difficulté d'organisation des discussions entre services avec le risque de sur-concertation (création d'un questionnaire trop important pour être soumis aux usagers-citoyens). De même, la démarche d'une enquête réalisée en interne peut être soumise au risque d'une image d'autosatisfaction de la part des responsables publics, réduisant alors son intérêt. Il s'agit alors d'éviter que l'enquête soit entachée d'éléments pouvant faire penser à un manque de professionnalisme (ex. : adaptation du questionnaire en vue d'assurer un échantillon suffisant d'usagers-citoyens interrogés).

Pour faire face à ces difficultés, le pilote du projet peut par exemple, être amené à former en interne des acteurs (directeurs et/ou agents) chargés d'élaborer les outils d'évaluation en vue de professionnaliser les démarches de recueil de la satisfaction. C'est le cas par exemple, de la structure n°2 ayant mis en place une formation à la réalisation des enquêtes de satisfaction auprès des responsables du service :

« Je pense qu'il est nécessaire que les agents soient formés à ce type de démarche pour bien en comprendre tous les enjeux et les intérêts. On a développé une compétence en interne pour mener des petites enquêtes assez locales d'évaluation et d'enquête de satisfaction. [...] Pour

des enquêtes d'intérêt local, nous avons formé des personnes à la ville aux différentes techniques d'enquête de sondage, questionnaire en face à face, *focus group*, avec des conseils et écueils à éviter. Il s'agissait de formation à la méthodologie. On va mettre un outil à disposition dans ce cas pour aider à administrer les questionnaires » [Responsable service mission évaluation, S2].

Les modalités de sollicitation peuvent également être aménagées ponctuellement en incitant les agents à se mettre à « *la place de l'utilisateur* ». Cette démarche consiste à mettre l'agent en position d'utilisateur par un test de remplissage du questionnaire afin d'éviter le risque de l'élaboration d'un outil avec une opinion des responsables ne reflétant pas les critères d'évaluation jugés importants pour les usagers-citoyens (ex. : test du questionnaire pour connaître le niveau d'accessibilité et la fiabilité des questions ou le temps de réponse par les répondants). Par cette méthode, il s'agit ainsi d'éviter une évaluation orientée sur les seules contraintes internes :

« On a un système où l'on teste le questionnaire dans les conditions du service. Nous nous mettons à la place de l'utilisateur afin de répondre au mieux aux attentes de l'utilisateur. Nous expérimentons cette façon de s'organiser en fonction de l'utilisateur afin de remettre en question l'organisation de nos structures administratives. Une synthèse est alors rédigée, présentant les points faibles et points forts relevés dans le fonctionnement du service » [Responsable qualité, S8].

En laissant une certaine liberté dans l'utilisation des mécanismes de discussion, les responsables publics facilitent la confrontation des opinions des acteurs-partenaires par des dispositifs adaptés à chaque contexte.

1 2 2. Les apports des démarches de confrontation des acteurs-partenaires

L'élaboration des indicateurs de satisfaction des usagers favorise l'interaction des acteurs-partenaires constituant un moyen d'apprentissage tout en disciplinant.

- **Prendre en compte les critiques tout en dépassant les réticences**

L'adaptation des caractéristiques des évaluations constitue un moyen d'appréhender et de prendre en compte les critiques adressées à la prestation de service. Ce dispositif de confrontation facilite en même temps, le déploiement de l'évaluation par le dépassement des réticences des acteurs-partenaires pouvant relever de l'image de l'évaluation, des effets potentiels de surveillance ou de la relation politique liant l' élu à l'utilisateur. C'est le cas par exemple, de la structure n°7 ayant choisi d'adapter le périmètre de la démarche qualité et de l'évaluation afin d'éviter les contestations sur le sens de ces dispositifs :

« Derrière il y avait vraiment un enjeu de management donc on s'est dit si on laisse de côté certains services notamment la bibliothèque qui accueillent énormément de monde, on ne va pas motiver les agents, on va donner l'impression qu'on va « tomber » sur certains et pas sur d'autres, que certains services sont mis de côté, donc non, cela a été tout le monde » [Responsable qualité, S7].

Cette recherche d'équité dans le périmètre de la démarche s'inscrit dans le cadre de réticences des agents³⁸⁷. Le choix de déploiement du questionnaire sur l'ensemble des services de la Commune constitue alors un moyen de rassurer sur l'importance du travail demandé auprès des agents. L'organisation en groupes de travail pour le déploiement de la Charte qualité est alors appréhendée comme un moyen de dialogue permettant de comprendre les critiques adressées au service et de répondre aux inquiétudes :

« Il fallait que cela soit transversal sinon, ce sont toujours les mêmes qui sont sollicités. Nous avons demandé que ces outils soient suivis d'effets et qu'il y ait des actions après chaque questionnaire, sinon c'est une perte de temps » [Agent d'accueil, S7].

Le choix des caractéristiques de l'évaluation par la constitution en groupes de travail s'inscrit dans le contexte d'une volonté de sensibiliser les agents à la qualité et de rompre avec l'organisation en niveaux hiérarchiques au sein de la collectivité :

« Peu importait le niveau hiérarchique, l'agent représentait le service, ce qui est très nouveau parce que quand on a des réunions hiérarchiques, il y a les Directeurs mais pas les agents mais nous ce qui nous intéressait davantage, c'était les agents car c'est à eux qu'on allait demander la manière dont ils fonctionnaient » [Responsable qualité, S7].

Ce travail s'inscrit dans le cadre de la mise en avant d'une démarche de certification avec l'aide d'un organisme tiers (cabinet de consultant spécialisé en stratégie et management). Les audits qualité incitent à un travail de discussion sur le choix des caractéristiques des indicateurs de satisfaction des usagers. La mise en avant de la norme apparaît alors comme un outil réducteur de conflictualité sur le sens à donner à l'évaluation en étant contraignante sur les modalités de l'enquête (échéances, périmètres). La démarche de dépassement des réticences se fonde alors sur le relai des objectifs de l'équipe municipale par la sensibilisation de l'encadrement intermédiaire à l'importance de la qualité du service et du déploiement des questionnaires d'évaluation. Il s'agit de faire en sorte que tous les services et directions se sentent impliqués dans les démarches :

³⁸⁷ A ce titre, les outils de la démarche qualité de certification apparaissent interconnectés au déploiement de l'enquête. C'est le cas par exemple, de la structure n°7 amenée à prendre appui sur les groupes de travail de la démarche qualité de certification *ISO* pour valider l'évaluation. Ce point portant sur la connexion de la démarche d'audit qualité et de l'évaluation de la satisfaction des usagers est précisé par les propos du Responsable qualité révélant cependant une marge de liberté dans le déploiement des enquêtes. Il s'agit alors de prendre appui sur un référentiel tout en gardant une liberté de mise en œuvre. Le Responsable qualité de la structure n°7 précise que le référentiel *ISO* impose une mesure de la satisfaction des clients sans imposer les modalités de contrôle en termes de périodicité ou d'organisation par exemple.

« Moi, je suis arrivé récemment, je pense que les gens en interne ont du mal parce que la moyenne est de 16-17 ans qu'ils sont là donc, ils ont un peu du mal. Ce n'est pas quelque chose de purement politique. Le niveau essentiel, ce sont les sous-directeurs ou responsable de service en étant à la charnière du pouvoir politique et de l'opérationnel. La mairie, c'est quinze directeurs, chefs de services, le [Directeur Général des Services] et quatorze proches collaborateurs. On est quand même assez nombreux, il y a des mairies où il y en a un peu moins. Au total, si on rajoute les chefs de services, chefs d'équipes, chefs de sections ou autres, on est une quarantaine sur 400 agents, il y a 10% d'encadrement sur 400 agents d'exécution » [Responsable service, S7].

Pour le Responsable qualité, la démarche de choix des caractéristiques des enquêtes s'est également fondée sur la base d'expériences d'autres collectivités territoriales à taille similaire :

« En fait, c'est un outil maison qui s'est appuyé sur de nombreux échanges qu'on a pu avoir avec d'autres collectivités, on a beaucoup travaillé avec [nom autre Commune] qui est une ville de strate catégorie socioprofessionnelle à peu près équivalente à la ville qui est en région parisienne dans les Yvelines où on a eu de très bons contacts et de très bons échanges » [Responsable qualité, S7].

Pour faciliter le dépassement des réticences, la démarche s'est également appuyée sur la formalisation par écrit de l'engagement de la Direction³⁸⁸. Le dispositif est également marqué par une validation du lancement de la démarche qualité de certification en Conseil municipal (vote concernant la validation du marché de consultation pour retenir un cabinet-conseil). L'élaboration des évaluations identifie donc la participation active des élus, du Maire (également commerçant sur la Commune) et du Directeur Général des Services comme acteurs centraux favorisant la réussite des évaluations :

« Il n'y a pas eu de difficultés, dans une Commune où sur 33 conseillers, il y en a 6 d'opposition. La discussion avec un poids comme ça, avec une force de la municipalité sur l'ensemble de l'équipe, certains conseillers municipaux même dans la majorité vont davantage suivre la démarche donc, cela ne va pas être pour eux un cheval de bataille, ils vont dans les commissions travailler sur d'autres thèmes. [...] A partir du moment où les Adjoints et le Maire étaient d'accord sur la démarche de toute façon elle se ferait. Dans une Commune, c'est comme cela que ça se passe, après il y a un temps de concertations et d'explications sur le bien-fondé de la démarche » [Responsable service, S7].

³⁸⁸ Cette formalisation constitue un critère important lors de la réalisation d'un audit pour montrer l'engagement et la mobilisation de la Direction auprès de l'auditeur. La Direction doit ainsi exprimer par écrit, son engagement en termes d'activité à intégrer dans le système qualité, de moyens et les objectifs quantifiables et mesurables (lettre d'engagement de la direction signé du Maire). Pour l'auditeur, cette lettre doit être communiquée aux agents et comprise, ce n'est donc pas seulement de faire un article dans le journal de la collectivité]) ou dans le journal interne ou de diffuser aux agents une lettre signée du Maire. La démarche impose que la Direction s'assure que la politique qualité est bien comprise par les agents des services.

L'adaptation des caractéristiques de l'évaluation n'est cependant pas suffisante pour assurer le déploiement de l'évaluation. Malgré une démarche d'appui au système de management de la qualité, la structure n°7 est cependant marquée par l'absence de déploiement de la certification au niveau du service « *Urbanisme* » de la Commune :

« Dans un système organisé comme une mairie, c'est obligatoirement les élus mais l'administration peut générer ses propres résistances. Je prends l'exemple de l'urbanisme, on a beaucoup discuté sur leur périmètre, ils ne sont certifiés que sur les activités de *front office*, c'est-à-dire l'accueil de l'utilisateur sur le poste, la délivrance des permis de construire, des certificats d'urbanisme mais toutes leurs activités ne sont pas certifiées. On a beaucoup discuté mais ils ont estimé qu'ils n'étaient pas en capacité de garantir un système qualité performant, efficace parce que c'est la notion d'efficacité qui est importante dans la démarche, dans la réalisation du service » [Responsable qualité, S7].

L'implication des agents et directeurs et la mise en avant de la démarche d'audit qualité ne sont donc pas suffisantes au déploiement de l'évaluation. Dans le cas du service « *Urbanisme* », le contexte législatif apparaît comme un justificatif de non-développement de la démarche qualité et de l'évaluation dans ce service compte tenu de leurs difficultés à respecter (temporairement) les critères qualité soumis à évaluation :

« Néanmoins, on avait quand même un problème majeur, l'annonce de la réforme du Code de l'Urbanisme qui est intervenu au 1^{er} octobre et comme cela se présente toujours « très bien », on a eu les modifications au 15 septembre pour les appliquer au 1^{er} octobre donc, ce sont des changements majeurs d'autant plus que le premier semestre 2007 a été consacré à la finalisation du Plan Local d'Urbanisme donc cela devient une activité extrêmement chargée et donc la discussion a porté sur l'adéquation des moyens aux objectifs, le service justifiant qu'il n'avait pas les moyens nécessaires pour assurer un développement du système qualité » [Responsable qualité, S7].

Au-delà du déploiement de l'enquête dans la structure n°7, la logique de discussion peut permettre au pilote du projet d'intégrer et de prendre en compte les critiques adressées à l'évaluation. La confrontation des acteurs-partenaires peut alors déboucher sur l'abandon de critères pouvant générer des contestations afin d'assurer l'acceptation de l'évaluation et de dépasser les réticences. C'est le cas par exemple de la structure n°1 concernant l'enquête des bénéficiaires de RMI dont la démarche a abandonné le critère permettant la comparaison des entités. Le groupe de travail fait par exemple, le choix de ne pas identifier les structures à incriminer par l'abandon du critère de zone géographique :

« Si on avait vu un outil d'évaluation individuel, cela aurait biaisé les résultats. On avait ainsi bien cloisonné les choses pour que l'on ne puisse pas identifier qui était le référent travailleur social » [Responsable service action sociale, S1].

Afin de prendre en compte les réticences et inquiétudes des acteurs-partenaires, le pilote du projet ne se limite donc pas seulement à identifier les membres du groupe et le périmètre d'évaluation mais met en place des activités facilitant la mobilisation des travailleurs sociaux dans le fonctionnement de l'évaluation en vue de la prise en compte de leurs réticences³⁸⁹. Cette adaptation est renforcée par le choix d'évaluer principalement les activités annexes du service et moins le comportement de l'agent :

« Il nous paraissait important que l'évaluation ne porte pas au niveau des agents mais du service délivré » [Agent d'accueil, S1].

Le choix des caractéristiques constitue alors un moyen d'assurer le lancement du questionnaire dans des conditions jugées « *satisfaisantes* » par les membres du groupe de travail ayant le sentiment d'être écouté et d'avoir leurs avis pris en compte :

« Il ne fallait pas qu'au départ ce soit ressenti comme un outil d'évaluation ou de contrôle du travail des référents des travailleurs sociaux. [...] Ensuite, sur la méthode utilisée pour atteindre l'objectif, il faut être habile et s'adapter selon les personnes avec qui on travaille car tout dépend de leur bonne volonté. Cependant, sur l'objectif, il faut être ambitieux car la demande est très exigeante et le public a raison » [Responsable service action sociale, S1].

Afin d'assurer un fonctionnement efficace du groupe de travail et le déploiement de l'évaluation, la Responsable du pôle action sociale s'est ainsi appuyée sur la démarche d'analyse des besoins sociaux³⁹⁰ mise en œuvre depuis cinq années au sein du service par l'intervention d'un chargé de mission. Cette combinaison avec l'analyse des besoins sociaux est d'autant plus aisée que la frontière entre cet outil et l'analyse de la satisfaction des usagers est floue :

« Tous les CCAS doivent réaliser chaque année une analyse des besoins de la population. Le travail s'est fait avec le chargé de mission analyse des besoins, en coordination à la fois avec le Comité de direction mais aussi les agents concernés. Le CCAS s'inscrit dans la logique de qualité d'accueil de la ville et je fais partie du groupe de travail sur les statistiques et qualité de l'accueil. Le but est d'affiner les statistiques en améliorant les outils d'analyse quantitatifs et qualitatifs. C'est dans cette optique, que s'est développé le projet de questionnaire de sorte à connaître la position et les sentiments des usagers. On voulait également compléter les statistiques obtenues par le système de la [Caisse d'Allocation Familiale] sur le profil des allocataires. On a travaillé en plus avec les collègues travailleurs sociaux à l'élaboration d'une enquête de satisfaction des bénéficiaires du RMI qui sont suivis par le CCAS » [Responsable service action sociale, S1].

³⁸⁹ La crainte d'un jugement noté exprimant la valeur professionnelle, n'est pas sans générer de l'angoisse.

³⁹⁰ L'analyse des besoins sociaux consiste en une enquête annuelle permettant de comprendre les caractéristiques des bénéficiaires de RMI.

Le déploiement de l'enquête s'appuie alors sur une étude documentaire du chargé de mission, relevant les démarches d'évaluation de la satisfaction des usagers au sein du secteur social de la collectivité :

« La démarche a évidemment débuté par une phase documentaire importante pour se renseigner sur ce qui avait déjà été fait ailleurs et ce qu'il était possible de faire. Le CCAS avait déjà expérimenté, il y a deux ans, un questionnaire auprès du service social » [Chargé de mission analyse des besoins, S1].

Ce détournement par la combinaison avec l'analyse des besoins sociaux vise à favoriser l'acceptation de la démarche en mettant en avant une dimension plus propice à l'ouverture de la relation d'échange et à la mobilisation des acteurs-partenaires habitués à la pratique d'analyse des besoins sociaux³⁹¹. Le travail en binôme composé du chargé de mission et de la Responsable du pôle action sociale apparaît également comme une condition de réussite du déploiement. Cette élaboration de l'enquête s'inscrit dans le contexte d'une définition précise de ce que souhaite le responsable nouvellement recruté au sein du pôle action sociale ayant formalisé les objectifs du questionnaire (lettre de mission adressée au pilote du projet) tout en recherchant à rassurer en cas de conflits, sur les paramètres à intégrer à l'enquête :

« J'avais donné des objectifs précis, connaître la satisfaction et une typologie du profil bénéficiaire. On a mis des instances de suivi avec des responsables et un élu pour compléter le questionnaire si besoin et valider. Moi, j'avais des idées déjà sur les points à questionner. On reçoit d'autres publics dans le service social. On s'est dit qu'on n'allait pas interroger tous les publics mais uniquement les bénéficiaires du RMI pour lesquels on a mis un suivi social. L'objectif était clair, améliorer la réponse en fonction des résultats. Les travailleurs étaient volontaires avec pas de questions intégrées si elles n'étaient pas souhaitées par le groupe » [Responsable service action sociale, S1].

La démarche de discussion visant à déterminer les caractéristiques des enquêtes de satisfaction des usagers permet ainsi de faire accepter l'évaluation tout en intégrant les réticences des acteurs-partenaires dans le processus, même si cet apport n'apparaît pas systématique.

- **Identifier les problèmes tout en favorisant l'implication**

La confrontation des opinions des acteurs-partenaires constitue un moyen d'identifier les problèmes sur le service, les contraintes d'organisation et donc les priorités d'amélioration devant faire l'objet d'une évaluation. Cette démarche habilitante permet en même temps, de faire converger les acteurs-partenaires vers l'acceptation des paramètres de l'indicateur. Le

³⁹¹ Au même titre que la structure n°5, le contexte social de la prestation est présenté par la responsable du pôle action sociale comme devant adapter la démarche d'évaluation.

Responsable du service relation usagers met en avant ce point comme favorisant l'implication des agents :

« Le respect des positions de chacun constitue un élément important lorsque l'on met en place de telles démarches. Il était particulièrement important pour moi, qu'il y ait une interaction et une confrontation avec les agents pour définir les paramètres d'évaluation. Il faut que chacun essaye de se mettre à la place des autres. Sinon, cela ne fonctionne pas » [Responsable service relation usagers, S2].

La discussion sur les paramètres de l'évaluation constitue un moyen pour les agents de réfléchir sur les comportements des usagers tout en les faisant converger vers les critères d'un accueil de qualité et en permettant les mises en cause. Les agents sont ainsi mis à contribution par leur hiérarchie avec l'obligation d'adapter le questionnaire :

« Cela nous a permis de réfléchir sur les comportements des usagers et sur leurs appréciations. Avec l'enquête, nous nous sommes aperçus que nous étions sévères sur nous-mêmes » [Agent d'accueil, S2].

Le Responsable en charge de la relation usagers met en avant par exemple, les difficultés de la confrontation des membres du groupe projet avec des enquêtes ne devant pas être perçus comme un moyen d'évaluer la performance individuelle :

« Il a fallu sur certains éléments batailler, faire face au scepticisme lors des premières enquêtes. Les services ne voyaient pas forcément bien l'intérêt d'une telle démarche. Il y avait des réticences car la démarche était nouvelle. [...] On a ainsi été obligé de mettre de la souplesse dans le projet » [Responsable service relations usagers, S2].

Pour faire face à ces réticences et assurer l'implication des acteurs dans la démarche, le pilote du projet s'est appuyé sur le contenu du référentiel *Qualiville*³⁹² en vue de constituer le Comité de pilotage et d'assurer le déploiement de l'évaluation :

« Avec la démarche *Qualiville*, il y a déjà un certain nombre de procédures qualité sur le traitement des questionnaires de satisfaction, la réalisation dans un audit interne et la gestion documentaire. La certification *Qualiville* exige une enquête permanente par an de satisfaction auprès des usagers. L'enquête concerne la courtoisie, la qualité des réponses, la propreté des locaux, la confidentialité, la signalétique. L'enquête accueil s'est inspirée de l'enquête *Qualiville* » [Responsable service relations usagers, S2].

³⁹² L'obtention du label *Qualiville* s'est déployée sur dix mois avec des réunions mensuelles afin de faire le point sur l'état d'avancement des dossiers et onze groupes réunis régulièrement pour créer et mettre à jour les outils. Cette démarche est supervisée par un comité de pilotage vérifiant le respect des engagements du référentiel et donnant les orientations stratégiques. La démarche comprend également le développement d'un plan de formation qualité et des audits internes et annuels obligatoires. Concernant les enquêtes, la démarche de déploiement apparaît formalisée par la définition des étapes de travail (ex. : détermination des dates de définition des méthodes employées, de collecte et de présentation des rapports d'évaluation avec un processus défini de validation des caractéristiques des indicateurs à produire). Le traitement du questionnaire est réalisé par un logiciel spécialisé dans la gestion des enquêtes.

Ce déploiement s'inscrit dans le cadre d'une recherche d'uniformisation du fonctionnement des services et dans le contexte du positionnement du Responsable en charge des relations aux usagers intervenant sur les champs de compétence d'autres directeurs dans une collectivité peu habituée aux démarches d'évaluations transversales. Cela impose au pilote du projet de rester dans le conseil et l'accompagnement des services. Le choix des caractéristiques des enquêtes s'est ainsi développé dans le cadre d'une démarche participative qualité. Par la participation et la discussion, il s'agit d'inciter et d'impliquer les agents à connaître et à respecter les procédures qualité :

« La démarche qualité, c'est un moyen pour les agents de prendre conscience du manque de qualité des services. C'est vraiment un recueil de procédure et de faire en sorte que ces procédures éventuellement elles soient connues de tous, elles soient respectées de tous mais le but du jeu aussi, c'est que ce soit vivant et ce n'est pas parce que l'on a mis en place des procédures fin 2007 que dans cinq ans, ce seront les mêmes. Le but du jeu, c'est que les gens grâce à l'enquête se l'approprie, la fasse vivre, commente et échange sur ça » [Responsable service relations usagers, S2].

Cette recherche d'implication des agents par l'adaptation des caractéristiques de l'évaluation apparaît également au niveau de la structure n°4 dans le domaine du transport commercial comme un moyen de dépassement des réticences. Ce déploiement est cependant marqué par l'absence de soumission auprès de certaines catégories d'usagers (scolaires) ressenties par les responsables comme une cible peu habituée à ces enquêtes (exclusion des scolaires du périmètre d'évaluation³⁹³). Le choix des caractéristiques des évaluations vise donc à rassurer les agents sur la validité des enquêtes et sa potentielle utilisation :

« On en a fait une en juin 2007 auprès d'un échantillon représentatif de nos fréquentations, sauf scolaire car par principe, c'est gratuit pour eux le transport donc, c'est difficile d'évaluer la qualité auprès d'eux et on a donc pris que des gens qui paient » [Responsable service, S4].

Le responsable qualité met cependant en avant un contexte de difficultés de service sur certaines périodes pouvant justifier la mise en place d'enquêtes auprès d'usagers « *intermédiaires* » comme par exemple, auprès des parents des élèves qui empruntent les transports :

« La difficulté des scolaires est de connaître la fréquentation des lignes. Les élèves s'inscrivent mais ne viennent pas. Inversement en début d'année, en fin de ligne, il peut arriver que des élèves soient transportés debout. Cette situation de sous-qualité ne peut être que temporaire » [Responsable qualité transporteur 1, S4].

³⁹³ Les scolaires sont appréhendés par les responsables comme ayant tendance à chercher à fausser les résultats d'enquêtes.

Le choix des caractéristiques des indicateurs de satisfaction des usagers constitue ainsi un moyen d'identifier des problèmes de service tout en favorisant l'adhésion et l'implication des acteurs-partenaires.

La confrontation des acteurs-partenaires apparaît comme un élément important de l'élaboration des indicateurs révélant un système apprenant tout en disciplinant. Les acteurs-partenaires combinent alors de multiples pratiques de management (ex. : formalisation de l'engagement de la Direction dans la démarche).

Par conséquent, analysés comme un système interactif de contrôle, les indicateurs de satisfaction des usagers sont caractérisés par une démarche d'implication et de confrontation révélant une logique articulant finalité d'apprentissage et de discipline. Cette confrontation par l'indicateur s'appuie sur des activités de combinaison des outils (ex. : audit qualité, analyse des besoins sociaux).

2. L'analyse des caractéristiques des modalités de justification de l'évaluation

La mise en œuvre des indicateurs de satisfaction des usagers est caractérisée par un travail de justification de la démarche [code : MOD-JUSTIF] orientée vers la recherche de minimisation des effets de discipline [code : FIN-ARTICUL].

2 1. Les caractéristiques des démarches de justification auprès des acteurs-partenaires

Les discours de justification sont analysés au travers d'une décomposition de leurs modalités de mise en œuvre et de leurs contenus.

2 1 1. Les modalités des démarches de justification auprès des acteurs-partenaires

Les acteurs-partenaires mobilisés à l'élaboration des indicateurs de satisfaction des usagers soumettent les pilotes de projet à un travail d'explication synthétisé autour du propos « *un questionnaire, pour quoi faire ?* ». Cette interrogation questionne les qualités de l'outil (positionnement par rapport aux dispositifs déjà existants, capacité à transformer une opinion en indicateur) et ses finalités (s'agit-il d'une logique d'adaptation à la demande, d'évaluation supplémentaire ou de mise en cause de dispositifs ?). Cette démarche de justification consiste en des discours intervenant en amont et en aval à l'élaboration des enquêtes de satisfaction des usagers [tableau].

Ind	Caractéristiques des modalités d'explication portant sur les indicateurs
1a	Discours dans le cadre du groupe de travail sur l'analyse des besoins sociaux. Discours de proximité et d'amélioration du service lors de réunions de travail. Maîtrise du vocabulaire désignant l'utilisateur.
1b	Explications d'amélioration et de modernité visant les agents et les élus.
2	Explications sur la co-gouvernance autour de la notion de proximité lors de la présentation orale du dispositif mais également dans le magazine interne, <i>La Gazette des Communes, des Départements et des Régions</i> et le journal de la collectivité. Discours d'amélioration et de modernité. Appui sur la démarche qualité <i>Qualiville</i> .
3	Discours formalisés portant sur l'amélioration du service rendu en réunion de direction et dans les documents de synthèse (ex. : notes de service du pôle portage de repas).
4a	Explications de co-construction de l'évaluation lors de groupe de discussion. Campagne d'affichage justifiant la démarche auprès des usagers (ex. : panneau publicitaire dans les arrêts de bus justifiant le recours à l'enquête, site Internet). Présentation succincte en réunion de direction et dans les documents de synthèse de travail. Utilisation du terme de « <i>client</i> » dans les échanges.
4b	Discours de proximité. Notes de synthèse du service transport communiquées aux élus.
5	Discours de proximité dans les journaux locaux et spécialisés dans le domaine des collectivités territoriales. Difficulté ressentie sur le coût des démarches et des campagnes d'affichage. Présentation et justification dans des supports larges de communication (ex. : journaux de collectivité)
6	Discours d'amélioration mis en avant lors des CLAD, dans le journal local et le journal de la collectivité.
7	Présentation en revue de direction. Discours de modernité portant sur un usager devenu exigeant. Explications d'amélioration et de modernité dans les journaux locaux, journal de la collectivité et <i>La Gazette des Communes, des Départements et des Régions</i> . Utilisation du terme de « <i>client</i> » dans la démarche. Charte graphique avec campagne d'affichage en interne sur la démarche qualité.
8	Discours pendant les groupes de discussions (existence de support et présentoir de communication). Discours comparatif de l'utilisateur et appui à la législation en vigueur dans le domaine de l'action sociale. Difficulté perçue de risque de sur-communication.

Tableau 119. Les modalités d'explication portant sur les indicateurs [synthèse]

Cette analyse des mécanismes de discours révèle une variabilité des explications dans l'espace. Le questionnement apparaît en effet, lors de réunions de direction, d'élus et d'instances du personnel, de service ou de concertation avec les agents ou lors de la soumission du questionnaire auprès des usagers-citoyens. L'élaboration des indicateurs incite alors à la mise en avant d'un discours de justification des démarches lors de rencontres des pilotes de projet (ex. : discours oraux lors de réunions de directions) et/ou sur des supports de communication (ex. : comptes-rendus de réunions, magazines internes, notes de service, sites Internet avec rapport d'évaluation à disposition). Ces mécanismes justifiant la démarche d'évaluation apparaissent combinés avec des cibles variablement identifiées (allant de

quelques interlocuteurs à plusieurs milliers d'utilisateurs par exemple lors d'une campagne d'affichage).

Les modalités de discours s'inscrivent également dans une logique d'adaptabilité dans le temps. L'utilisation des supports de communication posant la question de la permanence du discours est en effet, variable d'une collectivité à l'autre (allant d'un discours ponctuel lors d'une réunion à une activité permanente sur plusieurs semaines lors de campagne d'affichage de soutien à la démarche). De même, ces discours de justification apparaissent tantôt au début de la démarche (ex. : réunion de présentation de l'enquête avant son déploiement), tantôt sur l'ensemble de la durée de l'évaluation (ex. : document mis à disposition récapitulant les objectifs de la démarche), voire *a posteriori* lors de la diffusion des résultats de satisfaction des utilisateurs en cherchant à justifier son intérêt après la mise en œuvre de l'enquête.

Par conséquent, la recherche identifie une variabilité des justifications des démarches adaptée à chaque cas dans le temps (permanence d'explication) et dans l'espace (support d'explication). Certaines collectivités assurent par exemple, un discours limité dans le cadre d'une communication interne au sein du service concerné lors de la mise en œuvre de l'enquête. C'est le cas par exemple, de la structure n°3 limitant le processus de justification par une présentation succincte en réunion de direction et dans les documents de synthèse du pôle en charge du portage des repas de la collectivité :

« Nous avons limité la démarche de présentation aux agents. Nous leurs avons expliqué pourquoi l'enquête, ce qu'elle nous permettra de faire et de décider au niveau du portage des repas » [Responsable service, S3].

D'autres collectivités ont en revanche, un discours d'explication externe au service. Il s'agit de structures ayant mis en place un groupe projet amené à justifier la démarche d'évaluation par des outils formalisés d'engagement. C'est le cas par exemple, de la structure n°7 justifiant les objectifs des démarches qualité et d'évaluation par une lettre d'engagement du Maire auprès de l'ensemble des agents de la collectivité :

« On a présenté la démarche qualité et le pourquoi des enquêtes dans la lettre d'engagement du Maire. C'était important que l'élu s'engage vis-à-vis des agents pour qu'ils comprennent l'objectif de la démarche » [Responsable service, S7].

Enfin, certaines collectivités diffusent un discours en externe, hors de la collectivité. Ces structures cherchent à faire porter leurs discours auprès d'un public large afin de mobiliser l'ensemble de ces acteurs (service interne, autres directions et utilisateurs-citoyens). C'est le cas par exemple, de la structure n°5 amenée à justifier la démarche par une campagne d'affichage lors du déploiement de l'enquête afin d'informer de l'existence du questionnaire et de son intérêt :

« Nous avons profité de la mise en place de la charte d’engagement de service au niveau de l’ensemble des services de la collectivité pour informer de l’existence du questionnaire en le présentant comme un moyen de retour des usagers » [Responsable service, S5].

Par conséquent, cette étude montre l’usage d’outils de justification variables selon les structures. Les collectivités éprouvent cependant des difficultés de mise en place de ces mécanismes de justification [tableau].

Difficultés	Extraits des entretiens
Coût de la campagne d’affichage	« Tous ces systèmes pour inciter les usagers à répondre ont quand même un coût qui n’est pas négligeable pour la collectivité surtout dans le contexte financier actuel » [Responsable service, S5].
Risque de sur-communication	« Ce n’est pas évident, car j’essaye de faire comprendre aux agents, de l’importance de la démarche. Il y a cependant des réticences. Je suis régulièrement confronté à des réactions d’hostilité du style, ce n’est pas comme ça qu’on connaît la satisfaction des usagers. C’est que de la communication » [Responsable qualité, S8].

Tableau 120. Les difficultés d’explication des démarches d’évaluation [extrait]

La démarche de justification est soumise à des difficultés perçues comme des contraintes limitant les possibilités de déploiement des discours. Les responsables publics mettent en avant par exemple, la question du coût des démarches de justification (cas de mise en place d’une campagne d’affichage ne pouvant être assurée par le Conseil Général sur l’ensemble des enquêtes de satisfaction). De même, la sur-communication sur la démarche peut être ressentie comme décrédibilisant le questionnaire et pouvant générer des résistances. Il s’agit également d’éviter de faire penser que l’enquête est un système d’autosatisfaction pour les décideurs publics (risque de sur-communication).

Pour faire face à ces difficultés, les responsables utilisent par exemple, des supports de communication peu coûteux pour la collectivité afin de relayer l’utilité de l’évaluation auprès d’un public large (ex. : recours à une présentation du dispositif dans les journaux locaux ou dans des magazines spécialisés dans le domaine des collectivités territoriales comme *La Gazette des Communes, des Départements et des Régions*). Cette action est un moyen pour la collectivité de diffuser son expérience à moindre coût auprès des responsables de collectivités et de l’opinion publique et pas seulement auprès des bénéficiaires du service :

« La presse locale s’est largement fait l’écho de ce travail. La démarche part des besoins en proposant des idées innovantes » [Responsable service, S5].

Le processus de justification peut également s’appuyer sur une législation pour assurer le développement des enquêtes. C’est le cas par exemple, de la structure n°8 s’appuyant sur la

Loi du 2 janvier 2002 visant la rénovation du secteur de l'action sociale³⁹⁴, pour inciter au développement de l'enquête dans le service :

« La mise en place de ce type d'enquêtes résulte d'une obligation législative. Pour les services n'ayant pas de prise en charge physique des personnes, la loi donne la possibilité de mettre en place ce type d'enquête. C'est dans un souci de respect de la législation que le service action sociale a décidé de procéder à l'évaluation de la satisfaction des usagers. Cette logique, les agents l'ont comprise et c'est un point d'appui pour nous » [Responsable qualité, S8].

En laissant une certaine liberté dans les discours émis, les responsables publics justifient la démarche de déploiement des indicateurs de satisfaction des usagers par des mécanismes adaptés à chaque contexte.

2 1 2. Le contenu des discours de justification auprès des acteurs-partenaires

Les discours tenus par les pilotes de projet pour justifier les démarches d'élaboration des indicateurs apparaissent adaptés dans leurs contenus au travers de la mise en avant des aspects d'amélioration, de proximité et de modernité et de l'évitement de certains termes ou objectifs.

- **Un discours d'amélioration**

Les discours de justification s'orientent par exemple, vers la nécessité d'améliorer le fonctionnement du service public rendu. Les pilotes de projet justifient le recours à l'indicateur par la nécessité d'évolution de l'organisation afin d'être en conformité avec les besoins des usagers, et plus largement de la population du territoire [tableau].

Motifs	Extraits des documents
Levier d'amélioration	« L'utilisateur est le meilleur levier d'amélioration du fonctionnement des services » [Rapport d'évaluation, S1].
Dysfonctionnements ressentis	« Notre démarche vise à améliorer le fonctionnement de notre administration. Nous travaillons à améliorer la qualité de service pour un meilleur confort de l'utilisateur » [Charte d'accueil, S2].
Faible adaptation aux besoins	« La volonté de la Mairie est d'améliorer le service rendu aux habitants en ayant un accueil plus efficace. Nos prestations sont trop peu adaptées aux besoins actuels des usagers » [Rapport d'évaluation, S3].
Prise en compte de la demande	« La démarche vise à l'amélioration permanente de la satisfaction de l'utilisateur à partir de la prise en compte de sa demande » [Compte-rendu réunion concertation, S6].

Tableau 121. Les discours d'amélioration [extrait]

³⁹⁴ La Loi n°2002-02 du 2 janvier 2002 relative à la « Rénovation de l'action sociale et médico-sociale » mentionne que les établissements médico-sociaux doivent effectuer une autoévaluation, sans précision sur les modalités de cette autoévaluation.

L'objectif recherché par l'évaluation consiste à assurer une « *amélioration continue* »³⁹⁵ du service public en formulant le vœu d'une adaptation de l'organisation à l'opinion de l'utilisateur-citoyen. Ce besoin prend appui sur des exemples de dysfonctionnements provoquant des insatisfactions de la part des usagers-citoyens (ex. : horaires, accessibilité des locaux). Il s'agit alors de faire prendre conscience de la non-qualité par référence à un sentiment de dysfonctionnement des services. Ce discours se fonde également sur une volonté de mise en mouvement et d'aide à la décision apparaissant tant au niveau des rapports d'évaluation que des comptes rendus de réunions. La mise en avant de la recherche d'amélioration apparaît donc comme une rhétorique de régulation des services publics à la demande en prenant la forme d'une réflexion sur l'offre de service. La démarche peut ainsi se faire par une communication du Maire, du Directeur Général des Services ou du pilote du projet précisant l'objectif (satisfaction des usagers) et les enjeux (ex. : amélioration du service rendu et/ou des conditions de travail des agents). Le discours d'amélioration est cependant adapté à chaque contexte, certains formulant un objectif précis (ex. : améliorer le confort de l'accueil des usagers ; faciliter l'accès aux démarches administratives) alors que d'autres laissent libre le champ des interventions (ex. : améliorer le fonctionnement).

- **Un discours de proximité**

Les discours de justification s'appuient également sur la nécessité de co-construire, voire de co-évaluer les services publics avec les usagers. Ces discours de proximité sont orientés vers les vertus régulatrices de l'utilisateur en cherchant à renforcer son rôle par une gouvernance élargie à son service [tableau].

³⁹⁵ L'analyse identifie l'emploi régulier de l'expression « *amélioration continue* » venant notamment du management de la qualité et mettant en avant l'idée d'absence de rupture dans la recherche d'amélioration. Ce concept vise à la gestion du changement en remplissant une fonction de diagnostic permanent des situations de contrôle.

Motifs	Extraits des documents
Volonté de participation	« Le développement de démarche participative est un axe fort de modernisation des services publics » [Rapport d'évaluation, S1].
Association des usagers	« Remettre l'utilisateur au centre des pratiques managériales par une politique de proximité en l'associant aux décisions » [Magazines internes, S2].
Repenser l'organisation	« Il faut repenser notre organisation au service des usagers » [Compte-rendu réunion, S4].
Action quotidienne	« L'utilisateur au cœur des actions de chacun » [Plan stratégique à horizon 2015, S5]. « L'utilisateur est au centre des préoccupations de l'administration départementale qui a pour souci constant l'optimisation de la qualité du service qu'elle lui apporte » [Guide d'évaluation, S5].
Formulation de propositions	« Les enquêtes de satisfaction sont menées auprès des usagers afin de mesurer leur degré de satisfaction des services d'accueil à la population : les usagers peuvent se prononcer d'une manière anonyme sur le fonctionnement constaté et formuler des propositions d'évolution » [Revue de presse, S7].
Service orienté vers l'utilisateur	« Il faut placer l'utilisateur au cœur du fonctionnement du service public en mettant en place des services publics plus proches de la population » [Dossier de presse, S8].

Tableau 122. Les discours de proximité [extrait]

Les décideurs publics valorisent la démarche de lancement de l'indicateur de satisfaction autour de la proximité des services publics avec ses usagers-citoyens. Le discours se manifeste par la nécessité de prendre en compte l'avis et la satisfaction dans une logique de mieux répondre aux besoins et d'être plus proche des attentes des usagers-citoyens³⁹⁶. Les services publics deviennent alors des entités devant repenser l'organisation à son service et sont présentés comme donnant rarement la parole aux usagers en faisant référence à la spécificité du secteur d'activité concerné (ex. : domaine du social) ou du territoire (ex. : dispersion et catégorie socioprofessionnelle de la population). Cette volonté de gérer en partenariat est combinée avec le souhait de rompre avec une logique autocentrée présentant les services publics comme donnant traditionnellement rarement la parole à ses usagers³⁹⁷. Ce discours formule le vœu d'une gouvernance ouverte et élargie des services publics au profit des usagers-citoyens et apparaît également au niveau des agents du service (ex. : formulation d'un discours de management de proximité et de participation). Ce discours est cependant adapté à chaque contexte, certains formulant un objectif précis (ex. : associer l'utilisateur aux

³⁹⁶ Celui-ci faisant plus de cas d'une expérience négative que d'une expérience positive, il convient de se préoccuper de son avis en le positionnant au centre de l'organisation publique.

³⁹⁷ Les pilotes de projet mettent en avant le fait qu'il s'agit de revenir au fondement des services publics en travaillant au « *service du public* ». Les décideurs publics manifestent alors leurs volontés de mettre l'utilisateur au centre des préoccupations de l'organisation en présentant les services comme des entités devant repenser leurs structures au profit des usagers. Il s'agit d'une volonté de passer d'une culture de production (réaliser une prestation) à une culture de service (satisfaire les usagers).

décisions) alors que d'autres laissent libre le champ de la gouvernance (ex. : repenser l'organisation au service des usagers).

- **Un discours de modernité**

Les discours de justification s'orientent vers la logique des contraintes en mettant en avant l'utilisation d'outils modernes de gestion. Ces discours de modernité apparaissent orientés vers le rhétorique d'un « *nouveau management public* » [tableau].

Motifs	Extraits des documents
Attentes des usagers	« Les usagers veulent aujourd'hui être satisfaits et attendent des administrations de la qualité » [Magazines internes, S2].
Volonté d'un service attractif	« La satisfaction des usagers doit être considérée comme le levier d'un service public moderne et attractif » [Compte-rendu réunion concertation, S6].
Usager devenu exigeant	« L'utilisateur est plus exigeant et ne peut être ignoré. [...] Très répandue dans le secteur privé, la démarche qualité est encore peu pratiquée dans les collectivités locales » [Rapport d'évaluation, S7].
Comparaison avec le secteur privé	« Nous avons souhaité mettre les services de la ville à l'heure de la culture du privé » [Dossier de presse, S8].

Tableau 123. Les discours de modernité [extrait]

Les pilotes de projet portent leurs propos sur la capacité du questionnaire à répondre aux comportements des usagers-citoyens du territoire (ex. : plus exigeant, recherchant aujourd'hui rapidité d'expression et non déplacement dans des réunions de quartier³⁹⁸, anonymat) et à être en phase avec les contraintes de la société actuelle (ex. : discours sur un environnement devenu imprévisible, contraint, ouvert, complexe et en évolution rapide). Les discours des responsables sont ainsi orientés autour de la prise en compte du « *nouveau* » profil de l'utilisateur et sur la nécessité « *actuelle* » de quantifier l'activité des services. Le questionnaire de satisfaction est présenté comme un outil d'expression répondant le mieux aux comportements et aux exigences des usagers-citoyens d'un territoire. Des différents outils à disposition des décideurs publics pour appréhender la satisfaction de l'utilisateur, le questionnaire est présenté comme plus objectif, représentatif, neutre, simple, fiable avec un échantillonnage plus diversifié et maîtrisé et une évaluation plus technique donc moins contestable vis-à-vis des acteurs-partenaires. L'évaluation est également justifiée en étant en phase avec les nouvelles techniques de management par référence aux pratiques venant notamment du secteur privé en

³⁹⁸ La diversité des publics et les exigences accrues en matière de qualité sont présentés comme justifiant les transformations des relations entre structures publiques et usagers, impliquant des moyens d'expression adaptée. L'enquête est ainsi présentée comme plus simple que les systèmes de démocraties participatives assurant une meilleure « *objectivité* » avec un échantillonnage plus diversifié que les groupes de concertation par exemple.

cherchant à être en rupture avec les techniques de management bureaucratique sous-entendu comme technique adapté par le passé³⁹⁹. Ce discours est adapté à chaque contexte, certains formulant un objectif précis à la modernisation (ex. : organiser les services publics comme des entreprises) alors que d'autres laissent libre le champ des voix de la modernité (ex. : demande de rendre des comptes aux élus).

- **Un discours de détournement**

Au-delà de la mise en avant d'un discours, le travail de justification de la démarche apparaît également orienté vers une logique habilitante ne cherchant pas à mettre en avant l'aspect contraignant des indicateurs de satisfaction des usagers sur les acteurs-partenaires (évitement des explications avec une démarche ne mettant pas en avant les objectifs des acteurs). Ces discours révèlent ainsi une démarche de détournement marquée par l'évitement de certains termes [tableau].

Motifs	Extraits des documents
Rejet du contrôle	« Nous refusons l'emploi du mot « contrôle » qui a une connotation négative pour nous, il faut éviter les démarches de surveillance et de flicage » [Représentant syndical, S5].
Appui à la terminologie des normes qualité	« Parce que la norme ISO parle de client, nous on l'a traduit en usager mais la notion de client ne nous fait pas peur, il y a un certain nombre de collègue avec qui on a eu des discussions parce qu'on n'est pas une entreprise privée néanmoins, on rend un service parfois un service payant même s'il ne couvre pas l'ensemble de la dépense donc, la notion de client ne nous a pas choqué » [Responsable qualité, S7].
Choix de la sémantique client-usager	« Alors que nous, jeunes fonctionnaires, on appelle ça des clients pour faire changer les mentalités, et donc la sémantique. Nous, dans nos études de droit public, les usagers, on en a « bouffé » pendant 5 ans et si on n'insiste pas là-dessus, on sait qu'on va tourner en rond. Le domaine public va oublier qu'il est ouvert sur l'extérieur, donc totalement endogène. Et donc pour nous, on dit qu'on est au service d'une clientèle. Maintenant, dans le cadre du service avec les agents, on utilise le terme d'usager » [Responsable service, S7].

Tableau 124. Les discours de détournement [extrait]

Ce discours de détournement se fonde sur la maîtrise de termes choisis et d'autres occultés pouvant suggérer les intentions des décideurs publics sur la démarche d'évaluation (ex. : cas des termes de « *client* » et « *contrôle* »). La distinction client et usager porte par exemple, sur le sens à donner au service public. La logique du terme « *client* » perçue comme transférée

³⁹⁹ A titre d'exemple, les Responsables publics mettent en avant le fait que les usagers attendent de l'administration qu'elle soit aussi rapide et efficace que n'importe quelle prestataire de service (discours sur l'absence de spécificité du management public relevant de l'idée « *on a tous une relation client-fournisseur dans les organisations privées comme publiques* ». Ce point doit cependant être nuancé dans la mesure où certains responsables publics soulignent dans leurs pratiques de justification, la recherche de particularisme de leurs secteurs publics (ex. : cas de la structure n°1 sur le secteur social).

des entreprises, tend en effet, à considérer que le service public doit s'efforcer de répondre aux attentes des destinataires des prestations⁴⁰⁰. *A contrario*, ce terme est considéré et présenté dans le domaine du service social, par les pilotes de projet comme incompatible avec le service public. Le discours d'évitement relève donc d'une logique adaptée où certains n'hésitent pas à utiliser la figure du « *client* » alors que d'autres refusent l'emploi de ce terme⁴⁰¹.

L'élaboration des indicateurs de satisfaction des usagers est ainsi marquée par un discours cherchant la mise en avant d'une logique d'amélioration, de co-gouvernance, de modernité et de détournement. En se fondant sur une dépersonnalisation de l'enquête (logique d'une « *technologie sans auteur* »), ces discours combinés et adaptés à chaque contexte montrent que les acteurs-partenaires doivent admettre l'adoption du questionnaire dans leurs intérêts.

2 2. Les caractéristiques des apports des discours de justification auprès des acteurs-partenaires

En favorisant la justification des démarches d'évaluation, les pilotes de projet mettent en place des discours facilitant la logique de l'apprentissage tout en disciplinant les acteurs-partenaires.

- **Comprendre les critiques tout en dépassant les réticences**

La démarche de justification constitue un moyen de comprendre les critiques des agents à l'égard de l'évaluation. Il s'agit en même temps, de rassurer ces acteurs-partenaires en vue de favoriser le dépassement de leurs réticences. C'est le cas par exemple de la structure n°1 concernant l'enquête primo-accueil avec le déploiement d'un discours facilitant la prise de conscience de l'intérêt du changement d'organisation. Mal comprise ou mal expliquée, l'évaluation de la satisfaction peut en effet, être selon le responsable du service accueil perçue par le personnel comme une forme de « *notation* » et de « *surveillance* », les agents pouvant réagir négativement au fait d'être observés et évalués. La démarche de justification consiste

⁴⁰⁰ A titre d'exemple, la structure n°7 n'hésite pas à employer ce terme en s'appuyant sur la terminologie de la norme qualité. Le mot « *client* » apparaît valorisé par les responsables comme un interlocuteur dont le service public s'occupe par opposition à l'utilisateur qui est soumis au principe de fonctionnement du service public (rupture avec la volonté d'administrer un service public avec une émancipation de l'utilisateur devenu client). Ce point est néanmoins adapté dans la mesure où les responsables de service laissent libre le choix des termes par les agents dans le cadre de leurs relations avec les usagers-citoyens.

⁴⁰¹ Ce point est également présenté au niveau du mot « *contrôle* » pouvant sous-entendre la sanction en renvoyant à des notions de vérification et d'inspection jugée peu positive par les agents très souvent habitués à ces systèmes de gestion.

alors en une présentation ne devant pas apparaître comme disciplinaire afin d'apaiser les craintes des agents :

« On a expliqué notre démarche aux agents. Cette étape est importante pour nous. Il y en a qui ont tout de suite pris ça pour du flicage. J'ai répondu que « oui, ça peut effectivement être du flicage, mais ce n'est pas comme ça que je vais l'utiliser ». Bien sûr, il y aura des chiffres. A terme, ça comptera, c'est sûr. Ça va permettre de révéler des choses. Mais là, on dit aux agents « attention, vous êtes responsables de ce que vous faites » » [Responsable service accueil, S1].

Afin de valoriser la réorganisation du service primo-accueil de la structure n°1, la recherche de dépassement des réticences des agents d'accueil se fonde sur un discours orienté vers la figure de l'utilisateur (ex. : discours d'un usager ayant de nouveaux besoins comme par exemple, être écouté et informé sur les dysfonctionnements du service). Ce discours est appréhendé par le responsable du service comme un moyen de dépassement des réticences en vue de faire accepter la réorganisation vers un système polyvalent avec pré-accueil :

« Le consommateur devient de plus en plus exigeant. J'ai mon emploi du temps de plus en plus serré. Je conçois mal d'attendre 45 minutes pour une prestation de quelques secondes. C'est une question de bon sens. Avoir le moins de temps gaspillé pour moi usager et le plus d'informations possibles. Alors qu'on acceptait d'attendre une heure avant, aujourd'hui on attend plus ce temps pour une prestation de quelques secondes. Le monde change rapidement » [Responsable service accueil, S1].

Ce discours de justification orienté vers la figure de l'utilisateur est également présenté dans les documents diffusés en révélant un processus de recherche de mobilisation des agents. Il s'appuie sur la volonté du Responsable du service accueil d'employer le terme de « *client* » dans le cadre de leurs dialogues avec les usagers-citoyens et non comme des « *administrés* ». La réorganisation pouvant être ressentie par les agents comme une mise en cause de leurs compétences, il s'agit par le discours de véhiculer une image positive du travail d'accueil autour d'un besoin d'adaptation du service public⁴⁰² :

« Le recueil de l'avis des usagers permet de développer des outils d'amélioration du quotidien des usagers. C'est le comportement des usagers de plus en plus exigeants envers l'administration qui pousse les collectivités à recourir à l'évaluation de la satisfaction du public » [Rapport d'évaluation, S1].

Ce déploiement s'inscrit dans le contexte d'un manager de service cherchant à installer un management basé sur la confiance et la responsabilisation du personnel d'accueil en évitant

⁴⁰² Cette démarche s'appuie sur un discours portant sur l'importance de la fonction accueil du Directeur Général des Services, sur fond de besoin d'adaptation du service public et de ses agents ne pouvant travailler sans l'opinion de l'utilisateur. Afin de dissiper d'éventuels conflits internes, le Responsable du service accueil présente l'enquête comme un outil permettant l'amélioration du service afin de faire mieux accepter le changement, l'accueil apparaissant comme une composante essentielle et la plus visible des actions d'amélioration des services publics et comme un lieu majeur de construction de l'image de la ville. La modernisation des espaces d'accueil symbolise dans ce cas, la volonté d'innover et de se rapprocher des usagers-citoyens.

les barrières hiérarchiques (ex. : tutoiement, désignation du responsable par son prénom, bureau ouvert montrant la disponibilité du responsable). Ces éléments apparaissent dans les propos du Responsable du service accueil comme facilitant l'élaboration de l'enquête :

« Chaque agent doit vivre l'évaluation comme un atout. Les difficultés sont celles d'un mode ancestral établi. Je suis arrivé il y a deux ans avec un mode « entreprise », tout en étant fonctionnaire moi-même. Donc, quand j'ai dit ici que je suis cadre attaché, les premiers jours les gens me regardaient comme quelqu'un de supérieur. Ben oui, c'est un cadre, mais c'est quoi la différence ? Pour moi, ça m'a fait drôle. A partir du moment où je suis cadre, je suis monté sur une échelle. Moi, je ne vois pas la vie comme ça. On est tous les mêmes, chacun a ses fonctions, chacun a ses responsabilités et à tout niveau. Donc, j'ai pris un peu tout le monde à contre poids. Au départ, j'ai hésité un peu parce que je ne savais pas trop comment faire. J'ai déjà encadré des équipes mais jamais des équipes que de femmes. Ça, vu d'un homme, c'est particulier. Et puis après, je me suis lancé et je me suis dit de toute façon, mon « instinct naturel revient au galop ». Donc j'ai dit : « Moi c'est [prénom] ». J'ai l'habitude de tutoyer tout le monde. J'accepte le tutoiement en retour bien sûr sans aucun problème et je travaille comme ça. [...] Donc ça fait deux ans et ça à l'air de ne pas mal marcher. Donc, je suis dérangé tout le temps. Mais d'un autre côté, on me dit des choses quasiment intimes. Donc, ça marche mais par contre, ça se mérite. Il y a du boulot derrière et si on me fait confiance, je dois renvoyer la balle en étant le plus transparent possible » [Responsable service accueil, S1].

L'expérience passée du Responsable du service accueil apparaît d'ailleurs dans ce cas, comme un moyen de légitimer son action. Au-delà de l'apport sur les agents, sa démarche cherche également par le discours, à sensibiliser les élus et les directeurs de la collectivité à l'intérêt de la réorganisation pour des acteurs-partenaires⁴⁰³ :

« La direction doit savoir que le service se modernise car la réorganisation a un coût non négligeable pour la collectivité. Cela nous a donc semblé évident d'aller vers les enquêtes. Comme je vous l'ai expliqué, je viens du monde de l'entreprise avec les normes qualité *ISO 9001* qu'il faut adapter au service public. On est un service public, on travaille pour des usagers. Il est donc important que les élus soient associés » [Responsable service accueil, S1].

Cette démarche de sensibilisation des supérieurs hiérarchiques (directeurs et élus) s'appuie sur un discours tourné vers l'intérêt de la mesure et des indicateurs dans le management des services publics par référence à une comparaison à la logique des entreprises. Les entreprises sont présentées par le Responsable du service accueil comme utilisant ces techniques de contrôle par les indicateurs depuis longtemps, par opposition aux services publics en situation de monopole sans concurrence, situation ne poussant pas à la

⁴⁰³ Il s'agit dans ce cas, de faire prendre conscience *a posteriori* des décideurs publics de l'apport de la réorganisation en primo accueil.

mise en place d'un contrôle ressenti comme moderne⁴⁰⁴. Ce point de discours apparaît également dans les documents de communication au travers de la mise en avant d'un slogan portant sur l'importance du contrôle qualité :

« Le slogan de la qualité, c'est « je dis ce que je fais (contractualisation), je fais ce que je dis (action), je dis que je l'ai fait (communication) et je le prouve (évaluation) » » [Rapport d'évaluation, S1].

Le décideur public met ainsi en avant l'image « *rationnelle* » et « *scientifique* » du contrôle par l'indicateur en étant basé sur des critères explicités d'évaluation. La modernité de l'outil est présentée dans le discours au travers de la nécessité actuelle de gérer les services par des indicateurs selon la logique « *Vous ne pouvez contrôler et améliorer que ce que vous mesurez* »⁴⁰⁵. Ce discours s'appuie sur un contexte favorable à l'acceptation avec un sentiment de la part des équipes de travail, de dysfonctionnements des services, de proximité importante avec les usagers et de besoin de modernisation du management des services. Cette recherche de dépassement des réticences dans un souci de mobilisation des agents et des élus s'inscrit également dans le contexte d'un Directeur Général des Services souhaitant systématiser le principe d'une gestion par la mesure dans le cadre de ses relations avec les responsables de service et harmoniser les techniques de contrôle des services par des tableaux de bord⁴⁰⁶ :

« C'est actuel où l'on nous demande dès lors que l'on doit prendre une décision de l'objectiver et l'étayer. Il faut des indicateurs. On ne peut plus gérer un service sans indicateurs. La notion d'indicateur est essentielle. [...] [Les indicateurs] doivent être neutres, vérifiables et mesurables. On a des statistiques sur les taux de réponse au courrier service par service et ces statistiques sont présentées. Cette démarche s'inscrit dans le cadre des efforts initiés par le [Directeur Général des Services] d'aller dans le sens du développement d'indicateurs lors des réunions de direction » [Responsable service accueil, S1].

Ces justifications n'apparaissent cependant pas suffisantes pour rassurer les acteurs-partenaires. C'est le cas par exemple au niveau de la structure n°5 n'ayant pas, malgré les discours de justification, réussi à assurer le déploiement de l'évaluation sur l'ensemble de la collectivité (au-delà du pôle AEP). Ce discours de justification s'est notamment appuyé sur le développement de la Charte qualité d'accueil :

⁴⁰⁴ Le fait qu'il soit écouté dans les entreprises ou les autres administrations est présenté comme justifiant la nécessité de prendre en compte son avis et à mettre en place les mêmes démarches d'enquête. Le contrôle par enquêtes portant sur des échantillons représentatifs s'appuie sur le registre des contraintes permettant de ne pas faire apparaître le pilote du projet comme initiateur de l'évaluation (logique d'un « *outil sans auteur* »).

⁴⁰⁵ Ce propos du Responsable du service accueil de la structure n°1 est présenté dans le *Chapitre 3*.

⁴⁰⁶ A titre d'exemple, le pôle « *Comptabilité et finance* » de la structure n°1 a réalisé une fiche de synthèse sous tableur à remplir précisant les caractéristiques des indicateurs utilisés par les responsables de chaque service (ex. : nature, définition, mode de calcul) et la formalisation pour chaque service d'un tableau de bord de synthèse de leurs activités (réalisées en partenariat).

« Ce projet s'inscrit dans une démarche collective et participative visant à atteindre un objectif de qualité des services, quel que soit le mode de sollicitation : accueil physique, téléphonique, courrier, Internet » [Guide d'évaluation, S5].

C'est ainsi dans la continuité des réflexions sur la mise en place de la charte d'engagement construite par le groupe de travail « *Qualité de la relation à l'utilisateur* » et piloté par le chargé de mission en charge des relations usagers, que l'enquête s'est développée au niveau par exemple du service AEP :

« Cette réflexion a amené les agents des services concernés à « dire ce que l'on fait, faire ce que l'on dit et voir comment améliorer le service en contrôlant ce que l'on fait » [Responsable service, S5].

Ces discours combinés visent à faire face aux réticences des partenaires syndicaux associés dans les instances de gouvernance de la collectivité type CTP et CAP, structures n'étant d'ailleurs pas sollicitées dans le choix, l'élaboration ou la décision des évaluations :

« Nous sommes peu convaincus de ces démarches trop déconnectées de la réalité des services » [Agent d'accueil, S5].

Cette absence de déploiement s'est développée dans le contexte d'une collectivité cherchant à professionnaliser les démarches d'évaluation par la mise à disposition d'un « *Guide méthodologique de l'évaluation* » réalisé par le service « *Conseil en gestion et évaluation* » à disposition des Responsables de service :

« Enoncer les principes essentiels qui président au déploiement puis à la conduite d'une évaluation. L'évaluation au Conseil Général est une pratique qui consiste, à partir d'un jugement porté sur une politique publique, sur le fonctionnement interne mis en œuvre au service des politiques départementales ou sur un programme, à proposer des recommandations afin d'en améliorer la valeur. L'évaluation permet aux responsables politiques de se forger une opinion sur la valeur des politiques qu'ils mènent » [Guide d'évaluation, S5].

Cette remise en cause de l'objectif de généralisation s'inscrit également dans le contexte d'une collectivité fortement hiérarchisée avec une centralisation importante du Directeur Général des Services concernant les sollicitations des élus par les agents (principe de sollicitation formalisée par l'intermédiaire du responsable hiérarchique). :

« Il faut savoir que moi, pour poser une question à l'utilisateur, je suis obligé de passer par les élus avec une autorisation du directeur. Il y a aussi une notion de politique qui intervient derrière. Moi, je suis fonctionnaire, je n'ai pas mon mot à dire d'un point de vue politique, par contre je dépends des élus directement, ou plutôt à travers ma hiérarchie » [Chargé de mission relations usagers, S5].

Les discours de justification permettent ainsi de favoriser les échanges sur la compréhension des critiques des agents ou des élus sur l'évaluation du service tout en dépassant leurs réticences, même si cet apport n'apparaît pas systématique.

- **Tester le dispositif tout en s’assurant de son acceptation**

Les discours de justification constituent un moyen de tester le lancement du dispositif d’évaluation afin de renoncer à l’enquête en cas de réticences importantes. Il s’agit en même temps, d’un moyen d’étudier les réactions en vue de mobiliser les agents et de s’assurer de leurs acceptations :

« On leur impose plus par le haut. Il y a quelque chose on envoie des sondes et on voit comment c’est ressenti et après on se lance avec la mise en place du projet » [Responsable service relation usager, S2].

La démarche de présentation de l’enquête de satisfaction vise à tester et à mieux comprendre les réactions vis-à-vis de l’outil en s’appuyant sur un discours orienté vers la proximité des services publics avec l’usager-citoyen⁴⁰⁸. Cette logique est cependant, tempérée par la nécessité de prendre en compte les impératifs de fonctionnement des services publics (ex. : législation en vigueur). Il s’agit alors de rendre possible la stabilité interne tout en prônant l’adaptation à un environnement :

« L’administration doit être au service des usagers. L’usager a évolué dans ses comportements. Notre démarche est de satisfaire les habitants dans les limites fixées par la loi » [Magazine interne, S2].

Le Responsable du service relation usagers s’appuie également sur un discours managérial mettant en avant la tradition d’innovation qualité comme thème récurrent (référence à la démarche *Qualiville* de la Commune) et sur un usager du territoire particulier soucieux de l’exigence de qualité (ex. : usagers majoritairement composés de catégories socioprofessionnelles supérieures). Il s’agit d’éviter que l’outil soit vu comme un moyen de responsabilisation et de mise en cause des équipes de travail et que cela génère de mauvaises représentations sur la démarche d’évaluation⁴⁰⁹ :

« La démarche *Qualiville* est relativement contraignante dans ce domaine puisque nous devons en faire une [enquête] par an. Le choix de l’enquête ne s’est pas posé pour nous puisqu’elle est obligatoire. Il y a de plus en plus de villes comme [noms autres Communes], des associations comme [l’Association des Maires de France], l’Association Française pour la Qualité et l’Etat qui adoptent une pratique. La Direction Générale de Modernisation de l’Etat n’est pas là pour rien » [Responsable service relations usagers, S2].

Compte tenu des réticences et inquiétudes des agents vis-à-vis de la démarche, les décideurs publics ne se bornent pas seulement à identifier les acteurs-partenaires et les

⁴⁰⁸ Le discours mis en avant se fonde donc sur une logique essentiellement de co-gouvernance. Afin de dissiper d’éventuels conflits internes, les responsables territoriaux présentent l’enquête comme un outil permettant d’intégrer la logique de l’usager dans le service public.

⁴⁰⁹ L’enquête est alors élaborée à partir d’expériences d’autres collectivités (visites sur place dans des Communes).

fonctions de l'indicateur mais montrent que ceux-ci doivent admettre l'adoption du questionnaire dans leurs intérêts par la maîtrise du vocabulaire employé :

« Client ou pas ? Moi je ne suis pas complètement dans la démarche client, je pense que ce ne sont pas des clients. Nos publics changent, le monde change, nos prestations changent, il faut adapter les questionnaires pour aider les services. Nous voulons nous situer dans une démarche d'amélioration, on vous interroge aujourd'hui pour mieux vous servir demain, ce n'est pas on est les champions, il ne faut pas sur-communiquer là-dessus ou utiliser des termes qui ne sont pas fait pour nous » [Responsable service relation usagers, S2].

Cette logique de test s'inscrit dans un contexte d'intervention du Responsable relations usagers sur le champ des autres services souhaitant travailler par étape pour ne pas modifier rapidement le fonctionnement du service de la collectivité et éviter un risque d'abandon. En utilisant le levier du discours⁴¹⁰, la démarche vise à rassurer les agents en présentant l'outil comme un moyen d'alerte et d'accompagnement des services (volonté de ne pas apparaître comme un inspecteur ou contrôleur chargé de vérifier la bonne réalisation du travail). La communication effectuée auprès des agents et des élus ainsi que l'engagement de la direction sont considérés comme facteur de réussite, même si les responsables réservent la possibilité de mettre en cause une équipe de travail en cas de non-respect des normes établis :

« Je ne souhaite pas brusquer les services car tout cela demande une rigueur car à tout moment, on peut nous expliquer que cela ne sert à rien. Nous restons dans le conseil et l'accompagnement pas dans le contrôle pour permettre une appropriation commune » [Responsable service relations usagers, S2].

La démarche de justification des discours permet ainsi de tester le déploiement du dispositif d'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers tout en favorisant son acceptation.

- **Informé sur la démarche tout en favorisant l'implication**

Le travail d'explication permet d'informer sur la démarche d'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers auprès des acteurs-partenaires. Ces discours habilitant constituent en même temps, un moyen d'assurer l'implication des agents afin qu'ils incitent les usagers-citoyens à répondre aux questionnaires. C'est le cas par exemple de la structure n°4 concernant l'enquête portant sur le transport commercial en mettant en avant une logique

⁴¹⁰ Dans le cadre de la structure n°2, les discours apparaissent combinés dans les outils de communication utilisés portant à la fois sur l'amélioration du fonctionnement des services (ex. : charte d'accueil), la proximité (ex. : magazines internes) et la modernité par rapport aux attentes des usagers (ex. : magazines internes). Cette combinaison permet de dissiper d'éventuelles représentations sur la recherche de mise en cause des équipes de travail avec un usager faisant consensus au sein d'une collectivité perçue comme « innovante » par les équipes de travail.

« *client* » soucieuse de qualité de service permettant de rompre avec une vision jugée « *ancienne* » du service de transport :

« En ce qui concerne la terminologie, les termes « client » ou « voyageur » sont privilégiés à celui « d'usager » qui est irrespectueux, impersonnel, synonyme de personne que l'on jette à la poubelle. Les élus ont d'ailleurs une vision ancienne du service de transport. Ils parlent encore d'usagers et de cars et non de voyageurs et d'autobus » [Responsable service, S4].

Cette structure met en avant un discours visant à assurer l'implication des conducteurs dans la démarche d'évaluation notamment par l'incitation au remplissage des fiches de signalement et des questionnaires⁴¹¹. La formulation de la démarche qualité diffusée largement (ex. : lettre qualité dans les bulletins de salaire des agents) permet ainsi de sensibiliser les conducteurs, à l'importance du dispositif en agissant sur la conscience professionnelle des destinataires de l'information :

« La qualité, c'est l'affaire de tous » » [Fascicule de communication, S4].

L'accent est mis sur l'autonomie, la créativité, l'initiative et l'engagement individuel de tous les agents dans le processus de fonctionnement des évaluations sur fond d'incertitude sur le renouvellement du contrat pour l'entreprise et sur l'affectation des conducteurs sur les lignes de service fortement demandées (ex. : conducteur tourisme international). Le déploiement des enquêtes s'inscrit dans le contexte de management d'un groupe de travail cherchant à éviter les barrières hiérarchiques entre conducteurs et responsables tout en restant sur la définition d'objectifs de service⁴¹³. L'objectif des Responsables qualité des transporteurs est alors de montrer l'intérêt du travail de déploiement de l'enquête :

« Lorsqu'un agent remplit une fiche de signalement, un retour lui est fait afin de savoir quelle solution a été trouvée pour résoudre la difficulté exposée. C'est la même chose pour les questionnaires où nous essayons d'informer des résultats pour qu'ils voient que leur travail a un intérêt. [...] Le management est primordial. Le retour à la hiérarchie permet de pouvoir communiquer avec les agents, et de cibler aussi leurs propres besoins pour qu'ils répondent au mieux aux demandes des usagers » [Responsable qualité transporteur 1, S4].

La démarche de justification de l'évaluation peut également permettre d'appréhender le ressenti d'un prestataire tout en s'assurant de l'implication de cette entreprise dans la démarche de soumission du questionnaire. Ce point apparaît par exemple, au niveau de l'entreprise de portage des repas de la structure n°3 chargée notamment de déposer les

⁴¹¹ Les discours de la structure n°4 apparaissent combinés dans les documents de communication utilisés autour d'une recherche de proximité visant à repenser l'organisation (ex. : compte-rendu de réunion) et d'amélioration avec une faible adaptation aux besoins (ex. : rapport d'évaluation).

⁴¹³ A titre d'exemple, le Responsable qualité du transporteur n°1 évoque le fait d'intervenir sur deux logiques complémentaires, à savoir une volonté de « *retour à la hiérarchie* » lorsqu'il s'agit de faire respecter les consignes pendant la réalisation du service et une logique de proposition dans la phase de concertation des groupes de travail en vue de proposer des solutions et des objectifs de travail.

questionnaires auprès des usagers-citoyens, voire de les récupérer une fois remplis (possibilité également de dépôt à l'accueil de la ville) :

« Il nous semblait important que le prestataire soit associé à la démarche pour l'impliquer dans notre démarche de travail. Ce n'est pas l'un contre l'autre. Nous sommes à distance, le point d'entrer de l'utilisateur, c'est l'intermédiaire, c'est l'entreprise. Il est donc important qu'il nous relaie les difficultés et les attentes » [Directeur général des services, S3].

L'évaluation est alors présentée comme un outil indispensable pour la collectivité, compte tenu des informations fragmentaires et parfois trompeuses à disposition des responsables publics (ex. : Cabinet du Maire disposant d'une synthèse des réclamations reçues des usagers). La collectivité s'est ainsi appuyée sur un discours de co-gouvernance et de coordination de la prestation entre l'entreprise délégataire du service et les services de la collectivité :

« La collectivité évalue son dispositif [de portage des repas] avec l'aide de l'entreprise [nom de l'entreprise] » [Dossier de presse, S3].

Le Directeur Général des Services met d'ailleurs en avant la figure de l'utilisateur comme élément central justifiant le développement de l'enquête, qui attend d'être reçu et considéré comme une « *personne* ». Ce déploiement d'un discours de justification orienté vers la collaboration entre les services de la collectivité et l'entreprise de portage des repas s'inscrit dans le contexte du renouvellement de la Délégation de Service Public :

« L'entreprise de portage des repas n'a pas posé de problème particulier chez nous, nous étions en phase de renouvellement, l'évaluation était un enjeu pour eux » [Directeur Général des Services, S3].

Enfin, ce dispositif d'informations sur la démarche d'évaluation tout en favorisant l'implication apparaît également au niveau de la structure n°1. L'enquête portant sur les bénéficiaires de RMI constitue en effet, un moyen de vérifier la mobilisation des agents dans la bonne marche de l'enquête :

« C'est toute la difficulté de l'évaluation. Il ne fallait pas qu'au départ ce soit ressenti comme un outil d'évaluation ou de contrôle du travail des référents des travailleurs sociaux. Il nous a fallu rassurer les membres du groupe sur notre démarche et nos intentions » [Responsable service action sociale, S1].

La mise en avant d'un discours sur les objectifs de l'évaluation et notamment sur la configuration de l'emploi dans les services vise alors à rassurer les agents d'accueil sur les intentions des responsables publics⁴¹⁴. Le dispositif cherchant à donner des gages sur

⁴¹⁴ Cette démarche a pour objectif de répondre aux agents par rapport à leurs inquiétudes : s'agit-il d'une pratique visant à pallier la réduction des emplois des services ?

l'objectif permet alors de favoriser l'implication des agents d'accueil dans le contexte de mutualisation de services et d'objectifs de réduction des effectifs communaux⁴¹⁵ :

« Nous avons de réels craintes sur notre emploi. Les directeurs et responsables de service nous ont rassurés » [Agent d'accueil, S1]

Cette volonté de déploiement de l'enquête s'est appuyée sur un discours d'évaluation centré sur l'amélioration de la qualité des prestations du CCAS avec la mise en avant de l'analyse des besoins sociaux permettant de rassurer sur les apports perçus par les agents en signalant l'importance de compréhension du comportement de l'utilisateur :

« Au début de la démarche, pour le service d'accueil physique, il n'y avait pas de réticence particulière. Au fur et à mesure, les agents se posaient des questions sur l'objectif. On a donc expliqué que notre souhait était de comprendre l'utilisateur et son comportement pour améliorer la relation avec l'utilisateur sur de meilleure condition d'accueil. Or, avant d'améliorer ou non un service, il est important d'avoir la vision de l'utilisateur sur le service rendu » [Chargé de mission analyse des besoins, S1].

Cette démarche prend également appui sur un discours mettant en avant l'importance de la co-gouvernance des CCAS avec l'utilisateur montrant son rôle dans le service public en formulant le vœu de prise en compte de la spécificité du travail avec le secteur du social tout en incitant l'ensemble des acteurs (notamment le Conseil Général) à s'associer à une démarche plus globale de valorisation de l'ouverture des services publics sur la « société » :

« La production de travail d'un CCAS est liée à l'utilisateur. Mieux connaître la satisfaction des usagers, c'est un enjeu démocratique » [Rapport d'évaluation, S1].

La Responsable du pôle « *action sociale* » précise que ce discours vise à assurer l'implication des agents territoriaux notamment dans la démarche de soumission des questionnaires aux usagers-citoyens en les associant au système de contrôle qualité de la collectivité :

« Les réticences étaient fortes. La collectivité n'est pas naturellement à aller à l'écoute des usagers. Cette démarche est au service d'une amélioration continue et permet le maintien de nos effectifs. Il s'agit tout simplement, de remettre l'utilisateur au cœur du service public permettant ainsi de faciliter le service que lui rend la collectivité. Finalement, sans usager, le service public serait inexistant. Il est donc essentiel de s'occuper de ses besoins et de ne pas travailler sans lui ou, pire, contre lui. Pour moi le rôle d'un CCAS, c'est cela. Gérer un établissement ou un service est important mais ce qui compte, c'est que cela soit fait le mieux possible pour l'utilisateur. Il est donc important que les agents incitent au remplissage » [Responsable service action sociale, S1].

⁴¹⁵ La municipalité par la voie de son Directeur a formulé le vœu de réduire les frais généraux de 5% par an (source : dossier de presse).

Cette démarche de déploiement s'est également manifestée par la maîtrise des termes employés lors des travaux de groupe (ex. : éviter des termes comme « *client* » ou « *contrôle* »⁴¹⁶) et l'évitement de certains mots comme « *bénéficiaire* » par exemple :

« Dans le domaine service social, le terme de client est aboli car il n'y a pas de relations financières. On parle plus d'usagers ou de bénéficiaires en ce qui concerne l'insertion. [...] Oui, la distinction des termes est importante selon moi. On parle d'usagers car il y a la notion de service public derrière tout ça, on globalise l'intérêt des isolés et celui des familles. Derrière la notion de bénéficiaires est sous entendue la notion d'assistantat, ça me dérange. Les agents territoriaux emploient le terme de « nos usagers » pour désigner le public, car l'activité est gratuite » [Responsable service action sociale, S1].

Les discours de justification de la démarche d'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers permettent ainsi d'informer les agents et les usagers de l'existence de l'enquête tout en favorisant l'implication de ces acteurs-partenaires dans le déploiement de l'outil.

La démarche d'explication apparaît comme un élément important dans l'élaboration des indicateurs révélant un système d'apprentissage tout en disciplinant. Les acteurs-partenaires combinent alors de multiples pratiques de management (ex. : analyse des besoins sociaux) pour permettre les apports de l'évaluation.

Par conséquent, afin de faire face aux inquiétudes autour de la mise en œuvre des indicateurs de satisfaction des usagers et d'assurer la mobilisation des acteurs-partenaires, les pilotes de projet mettent en avant un discours de justification des évaluations orienté vers la minimisation des effets de discipline et la dépersonnalisation du dispositif. Les responsables combinent alors les outils avec un cadre de travail contraignant (ex. : contrat de performance, charte d'engagement, audit de certification, normes qualité) délimitant par exemple le périmètre ou les échéances de l'évaluation. Ce discours est également marqué par la logique de l'évitement de certains termes pouvant suggérer les intentions des décideurs publics visant à favoriser une implication des acteurs-partenaires.

* *

*

Ces études de cas portant sur l'analyse de la phase d'élaboration de huit indicateurs de satisfaction des usagers révèlent les caractéristiques d'interaction et de justification favorisant la recherche d'apprentissage tout en disciplinant les acteurs-partenaires [figure].

⁴¹⁶ Les travailleurs sociaux ne souhaitent pas voir ces institutions se transformer en marchands de prestation de services devant satisfaire les exigences de « *clients* ». Pour eux, il est dangereux de considérer les usagers comme des « *clients* ». En cela, l'exercice de l'évaluation est une illustration de ce que constitue l'utilisateur porteur d'une parole ayant un sens et une valeur pour le service public

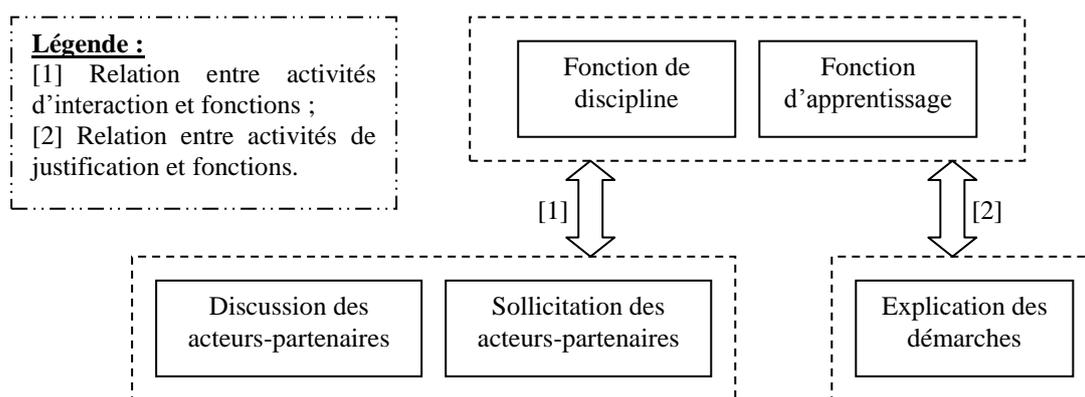


Figure 26. Les résultats de la méthode par études de cas [synthèse]

L'analyse de l'articulation des fonctions apprentissage et discipline montre que la phase d'élaboration s'appuie sur des activités d'interactions. Les enquêtes sont par exemple, marquées par une volonté de faire adhérer les élus, les usagers ou les agents à la démarche. Compte tenu des réticences et inquiétudes, les décideurs publics ne se bornent pas seulement à identifier les acteurs-partenaires et les fonctions de l'indicateur. Les pilotes de projet sont également amenés à adapter la démarche de coopération des acteurs-partenaires et le système de contrôle (ex. : abandon de critères d'évaluation permettant la comparaison des entités, modification du périmètre de l'évaluation). Ces activités combinées permettent alors d'encadrer le travail d'apprentissage tout en incitant à la mobilisation. De la confrontation des points de vue, il en ressort un compromis qui s'exprime au travers du choix des caractéristiques des évaluations. Le choix des paramètres relève ainsi à la fois, des finalités assignées à l'outil et d'une démarche de négociation interne entre acteurs.

En assurant la mise en place d'un discours de justification, la démarche révèle également une recherche de minimisation des effets de discipline. Afin de dissiper d'éventuels conflits, l'indicateur de satisfaction des usagers est ainsi présenté aux acteurs-partenaires comme un outil permettant aux services publics d'apprendre sur son environnement en évitant que l'outil soit vu comme un moyen de responsabilisation. La communication effectuée auprès des agents et des élus est ainsi considérée comme un moyen d'impliquer les acteurs-partenaires à la démarche en précisant qu'ils ont un intérêt à participer à sa réussite. Le discours permet également de cacher les intentions des décideurs publics en étant positionné comme un « *outil sans auteur* » montrant que le projet d'évaluation ne sert pas leurs propres objectifs. La mise en avant de la nécessité d'amélioration, de proximité et de modernité synthétisant une logique cognitive d'accumulation des connaissances sur les prestations offertes et de prise de décision des responsables publics, constitue pour le décideur public, un moyen de faire converger les acteur-partenaires vers l'adoption de l'outil.

Section 3. La méthode d'enquête par questionnaire

L'étude de l'articulation des fonctions de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers est réalisée à l'aide de l'enquête par questionnaire. La méthode consiste dans un premier temps, à effectuer une analyse statistique simple sur les modalités d'élaboration des pratiques d'évaluation et à étudier dans un second temps, l'impact des relations entre les fonctions sur les pratiques.

1. L'analyse des caractéristiques d'élaboration des évaluations

Les modalités d'élaboration sont étudiées au travers des connaissances utilisées et des compétences sollicitées par les évaluations⁴¹⁹.

1 1. Les caractéristiques des connaissances utilisées

Cette étude cherche à cerner l'importance des connaissances utilisées pour élaborer le contrôle⁴²¹. Les données sont présentées ci-dessous [tableau].

SAVCONN	Nombre	%
Groupes de travail	15	12,30%
Manuels et ouvrages méthodologiques	28	22,95%
Magazines et journaux spécialisés	23	18,85%
Rapports publics	4	3,28%
Pratiques provenant d'autres collectivités territoriales	52	42,62%
Total	122	100,00%

Tableau 125. Les connaissances utilisées par les répondants [Q22]

L'étude des pratiques provenant d'autres collectivités territoriales constitue le support le plus utilisé dans l'élaboration des outils d'évaluation (42,62%). Cette analyse met en évidence l'importance du phénomène de comparaison des collectivités amenées à s'inspirer de ces pratiques d'évaluation pour développer leurs outils au sein de leurs services. Ces résultats montrent donc l'importance des logiques comparatives dans le contrôle qualité des collectivités. Les rapports publics apparaissent en revanche, peu utilisés dans le domaine de la satisfaction des usagers de l'accueil des mairies (3,28%).

A partir de ces données, la démarche consiste à créer des catégories de collectivités⁴²². La répartition de ces données figure ci-après [tableau].

⁴¹⁹ Cette section présente les résultats de la partie du questionnaire intitulée « *Les outils d'évaluation de la satisfaction des usagers utilisés par le responsable de l'accueil* ».

⁴²¹ Les connaissances classées dans « *Autres* » ne sont pas intégrées dans ces données dans la mesure où elles sont considérées comme peu utiles (ex. : questionnaire mentionnant « *Stage au CNFPT* » jugé hors catégorie des compétences).

Catégories	Nombre	%
Démarche de comparaison des pratiques	22	19.64%
Démarche utilisant les medias	10	8.93%
Démarche de recueil institutionnel	4	3.57%
Démarche combinée de collecte	31	27.68%
Aucune démarche de collecte	45	40.18%
Total	112	100%

Tableau 126. Les catégories des connaissances utilisées par les répondants

L'analyse identifie cinq catégories distinctes de répondants, à savoir les collectivités ayant recours uniquement à une comparaison des pratiques provenant d'autres collectivités (19.64%), aux médias comme les manuels ou les magazines (8.93%) et aux travaux des institutions publiques comme les rapports publics ou les groupes de travail (3.57%). Les collectivités peuvent utiliser également des compétences combinées pour mettre en place leurs pratiques d'évaluation (27.68%) 40.18% des répondants n'ont en revanche, aucune démarche de recueil d'informations dans l'élaboration de leurs outils, révélant l'importance de l'empirisme, des logiques intuitives et le rôle des expériences passées dans le déploiement de ces pratiques d'évaluation de la satisfaction des usagers.

1 2. Les caractéristiques des compétences sollicitées

Cette étude appréhende les compétences sollicitées pour l'élaboration des pratiques d'évaluation par les répondants⁴²³. Le tableau ci-dessous retrace l'utilisation des mobilisations [tableau].

⁴²² Sont classés les collectivités selon qu'elles mettent en oeuvre une stratégie uniquement de comparaison avec d'autres collectivités territoriales, une stratégie de collecte d'informations provenant de données médias (manuels, magazines et journaux spécialisés), d'institutions publiques (groupes de travail et rapports publics), les collectivités ayant une démarche combinée de collecte des connaissances ou n'ayant aucune démarche de recueil d'informations.

⁴²³ Les compétences classées dans « *Autres* » sont reclassées dans les catégories respectives. C'est le cas par exemple, d'un questionnaire mentionnant « *Agents municipaux* » positionné dans « *Agents d'accueil* » et « *Responsable des gestionnaires de la démarche Qualiville* » dans « *Responsable service* ».

COMPSOLL	Nombre	%
Directeurs des services et Directeurs adjoints	52	22,91%
Chargés de missions	24	10,57%
Représentants du personnel	7	3,08%
Usagers et représentants d'usagers	24	10,57%
Elus	29	12,78%
Agents d'accueil	64	28,19%
Cabinets de consultant	23	10,13%
Instituts de sondage	4	1,76%
Total	227	100,00%

Tableau 127. Les compétences sollicitées pour l'élaboration des pratiques d'évaluation [Q23]

Les agents d'accueil et les Directeurs des services constituent les interlocuteurs le plus souvent sollicités par les répondants (respectivement 28.19% et 22.91% des cas). *A contrario*, les instituts de sondage, les représentants du personnel et des usagers sont des acteurs peu sollicités par les responsables de service accueil, révélant le caractère largement tourné vers la mobilisation des acteurs interne à la collectivité de ces démarches d'évaluation.

A partir de ces données, la démarche permet de créer des catégories de stratégies de collectivités⁴²⁴. Cette répartition est la suivante [tableau].

Catégories	Nombre	%
Démarche de sollicitation du service interne	12	10.70%
Démarche de sollicitation de la Direction	6	5.40%
Démarche de sollicitation d'un Tiers contractuel	3	2.70%
Démarche combinée de sollicitation	62	55.40%
Aucune démarche de sollicitation	29	25.90%
Total	112	100%

Tableau 128. Les catégories de compétences sollicitées par les collectivités

L'analyse identifie cinq catégories de structure, à savoir les collectivités sollicitant uniquement les services internes (10.70%), la direction (5.40%) et les tiers contractuels (2,70%), l'ensemble représentant une faible part de l'échantillon. Cette analyse révèle au contraire, l'importance des logiques collectives en vue de l'élaboration des outils avec des démarches majoritairement combinées (55.4%). Ce travail montre l'importance des groupes de travail (organisés sous forme de projet) et l'implication des services internes dans le

⁴²⁴ La démarche de sollicitation comprend différentes stratégies de collectivité, à savoir la sollicitation uniquement du service interne (regroupant chargés de missions et agents d'accueil), de la direction (Directeurs des services et Directeurs adjoints et élus), de tiers contractuels (instituts de sondage et cabinets de consultant), les démarches combinées de sollicitation et les collectivités n'ayant aucune démarche de sollicitation de compétences (en dehors du responsable du service accueil).

déploiement de ces outils. 25.90% n'ont en revanche, aucune démarche de sollicitation dans le cadre du déploiement de leurs pratiques d'évaluation.

Par conséquent, cette étude portant sur les pratiques d'élaboration de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers identifie une diversité des situations et des savoirs sur lesquels se fondent les responsables publics pour déployer leurs démarches fondées majoritairement sur des acteurs internes à la collectivité.

2. L'analyse des caractéristiques des relations entre fonctions des évaluations

Cette partie vise à étudier l'impact de l'articulation des fonctions (Q31) sur la base d'une Analyse en Composantes Principales (ACP). Le principe d'une ACP consiste à résumer l'information contenue dans un tableau des caractéristiques des composantes⁴²⁵. L'ACP portant sur l'analyse des fonctions de l'évaluation est complétée par l'étude de l'impact de l'articulation des fonctions sur les méthodes d'évaluation (Q21) à l'aide d'une Classification Ascendante Hiérarchique (CAH). Les données issues de l'ACP sont positionnées en *Annexe 8*.

2 1. L'articulation des fonctions de l'évaluation

L'analyse de l'articulation des fonctions de l'évaluation apprentissage et discipline sont réalisées à l'aide d'une Analyse en Composantes Principales. La méthode de rotation des données portant sur les fonctions de l'évaluation (Q31) correspond au *Varimax avec normalisation de Kaiser*⁴²⁶. Cette recherche met en évidence des seuils significatifs et donc des influences et corrélations entre fonctions permettant d'envisager une qualité suffisante de la représentation des fonctions par l'ACP. Pour compléter ces données, l'étude de la qualité de la représentation est réalisée sur la base du *test de sphéricité de Bartlett* et du test *Measure of sampling adequacy* de Kaiser, Meyer et Olkin (KMO) [tableau].

⁴²⁵ A partir d'une population d'individus caractérisés par un ensemble de variables quantitatives initiales, l'ACP cherche à structurer et à résumer les variables et les individus afin de mieux appréhender l'information. L'ACP fournit ainsi le moyen de condenser la représentation des données en conservant au mieux leurs organisations.

⁴²⁶ Pour aider à interpréter les axes, l'analyse procède à une rotation dans l'espace factoriel afin d'augmenter la valeur de leurs coefficient de corrélation.

FINALITES	Initial	Extraction
Améliorer les conditions de l'accueil	1,000	,689
Responsabiliser les agents du service	1,000	,697
Faire connaître le service public	1,000	,642
Valoriser l'image du service	1,000	,552
Situer les niveaux des équipes	1,000	,742
Décider de renouveler un prestataire ou une prestation	1,000	,706
Responsabiliser les usagers	1,000	,620
Faciliter la réorganisation d'un service	1,000	,516
<u>Données complémentaires :</u>		
Mesure de précision de l'échantillonnage de <i>Kaiser-Meyer-Olkin</i> .		,733
Test de <i>sphéricité de Bartlett</i>	Khi-deux approximé	181,062
	Ddl	28
	Signification de <i>Bartlett</i>	,000

Tableau 129. La qualité de la représentation

La qualité de la représentation consiste à repérer les variables ayant un taux d'extraction de variance faible. Ce pourcentage permet d'évaluer la quantité d'informations recueillie par l'axe. Dans le cas de variables en dessous de ce seuil, leurs interprétations doivent être faites avec prudence. C'est le cas par exemple dans cette recherche, de la fonction « *Faciliter la réorganisation d'un service* ». Par ailleurs, ce tableau montre un KMO supérieur à 0,7 et un test de Bartlett de zéro. Ces indices révèlent une bonne représentation des données portant sur les fonctions de l'évaluation par l'ACP.

L'analyse vise à déterminer le nombre d'axes à retenir pour avoir une variance cumulée suffisante. L'importance de chaque axe est donnée par le pourcentage de variance expliquée [tableau].

Composante	Total	% de la variance	% cumulés de la variance
1	2,859	35,736	35,736
2	1,252	15,647	51,383
3	1,053	13,163	64,547
4	,850	10,631	75,177
5	,608	7,599	82,776
6	,497	6,206	88,983
7	,489	6,119	95,101
8	,392	4,899	100,000

Tableau 130. Les indices portant sur les valeurs propres initiales

L'analyse proposée consistant à retenir les trois premiers axes apparaît pertinente dans la mesure où ces trois axes expliquent une part importante de l'inertie (64,55%). En regardant les coefficients de corrélation les plus élevés pour chaque facteur, la démarche permet de déterminer la variable contribuant le plus à la formation du facteur (cas de l'axe 1 représentant 35,74%).

A partir des trois premières composantes, la méthode d'extraction de l'ACP avec rotation *Varimax avec normalisation de Kaiser* et donne les coordonnées factorielles suivantes [tableau].

Composante	1	2	3
Améliorer les conditions de l'accueil	,677	,425	-,223
Responsabiliser les agents	,294	,778	-,069
Faire connaître le service public	,668	,268	,351
Valoriser l'image du service	,127	,653	,332
Situer les niveaux des équipes	,564	-,128	,639
Décider de renouveler un prestataire ou une prestation	-,050	,328	,772
Responsabiliser les usagers	,786	,000	,050
Faciliter la réorganisation d'un service	-,027	,701	,154
<u>Données complémentaires :</u>			
Composante 1	,665	,641	,383
Composante 2	-,690	,724	-,015
Composante 3	-,287	-,254	,924

Tableau 131. Les caractéristiques des composantes après rotation

Ces coefficients représentent les coordonnées des variables projetées sur le plan factoriel. La projection des variables est une carte de corrélation décrivant un mode de variabilité correspondant à des données sous forme graphique. La représentation graphique des données

sur les trois axes est positionnée en *Annexe 8*⁴²⁸. La représentation graphique sur deux axes est la suivante [figure].

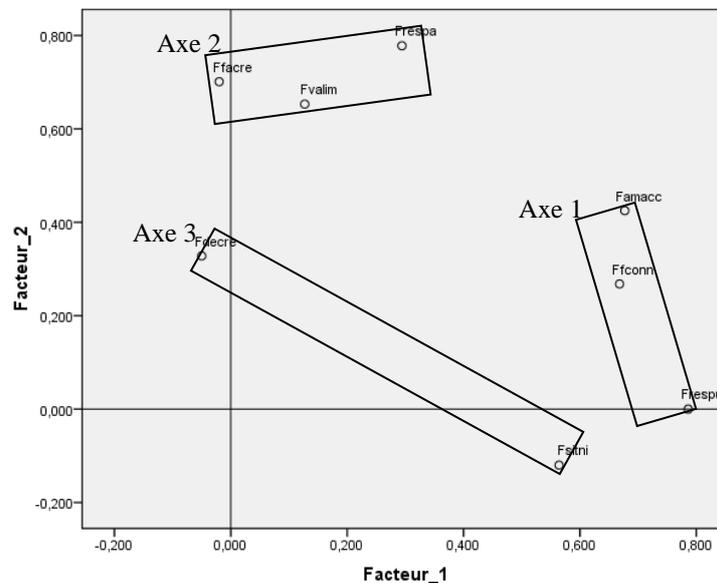


Figure 27. La représentation graphique des composantes

Le graphique des composantes permet d'identifier trois axes, à savoir un premier axe regroupant la fonction « Améliorer les conditions de réalisation de l'accueil », « Faire connaître l'existence du service auprès des usagers » et « Responsabiliser les usagers au respect du bien public », un deuxième axe regroupant « Faciliter la réorganisation des services », « Valoriser l'image du service public auprès des usagers et des citoyens » et « Responsabiliser les agents du service » (groupe plutôt orienté vers la fonction de discipline) et un dernier axe regroupant la fonction de « Décider du renouvellement d'un prestataire ou d'une prestation » et « Situer les niveaux de performance des équipes » (groupe ayant une fonction d'apprentissage uniquement). A partir de cette factorisation, il est possible de positionner l'ensemble des points représentant les individus sur les axes identifiés (*Annexe 8*).

A partir de cette ACP, l'étude sur les fonctions de l'évaluation réalise ensuite une CAH visant à analyser l'impact des fonctions sur les pratiques d'évaluation.

2.2. La relation entre les fonctions et les caractéristiques des pratiques d'évaluation

L'objectif est d'analyser l'impact de l'articulation des fonctions sur les caractéristiques des méthodes d'évaluation (Q21). La projection de la population étudiée sur les trois premiers

⁴²⁸ Ces coordonnées visent à déceler les variables fortement corrélées et à juger de l'existence de corrélations entre variables. L'analyse des valeurs très positives des axes permet d'associer les axes à chaque finalité. Cet espace en trois dimensions étant difficilement visualisable et interprétable, cette schématisation est remplacé par une projection sur deux axes. Il s'agit d'étudier la proximité et la distance entre les points indépendamment des échelles utilisées.

axes factoriels peut mettre en évidence des groupes d'individus similaires, séparés d'autres groupes ou en opposition en produisant une typologie.

L'objectif est de regrouper les SPL par profil de fonctions en recherchant l'homogénéité entre les classes hiérarchisées par la distance du Khi2. Pour réaliser la classification et pour voir l'incidence du choix du nombre de groupes à retenir, il est réalisé une CAH portant sur les trois premiers axes factoriels. La démarche choisie est la méthode de *Ward* au niveau de 5% suggérant une partition en quatre groupes [tableau].

Groupes	Nombre	%
1	33	29.5%
2	48	42.9%
3	14	12.5%
4	17	15.2%
Total	112	100%

Tableau 132. La répartition des individus par groupe

Cette répartition identifie une domination du groupe 2 représentant 42,90% des individus. La représentation des groupes à partir de la dispersion des individus est la suivante [figure].

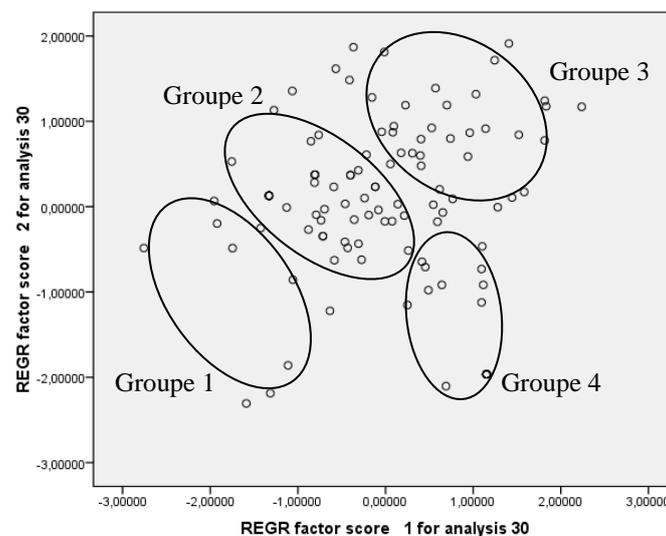


Figure 28. Le positionnement des quatre groupes

Cette représentation sur les deux premiers axes permet de distinguer les SPL selon les quatre groupes. Le groupe 1 est situé en bas à gauche (29.5%), le groupe 2 au centre (42.9%), le groupe 3 en haut à droite (12.50%) et le groupe 4 en bas à droite (15.2%). A partir des groupes ainsi déterminés, la méthode réalise une étude de leurs caractéristiques en terme de fonctions d'évaluation (tests de comparaison de moyenne et d'écart-type). Les données complémentaires sont positionnées en *Annexe 8*.

La valeur du test dont les données sont résumées ci-après permet de voir quand la moyenne du groupe est significativement différente de la moyenne générale [tableau].

Fonctions	Moyenne	Ecart-type
Améliorer les conditions de réalisation de l'accueil	2,92	,712
Responsabiliser les agents du service	3,18	,687
Faire connaître l'existence du service auprès des usagers	2,55	,757
Valoriser l'image du service public auprès des usagers et des citoyens	2,76	,830
Situer les niveaux de performance des équipes	2,23	,816
Décider du renouvellement d'un prestataire ou d'une prestation	2,12	,737
Responsabiliser les usagers au respect du bien public	2,33	,715
Faciliter la réorganisation des services	2,83	,696

Tableau 133. Les valeurs moyenne et écart-type portant sur les données totales des finalités

Certains groupes apparaissent plus spécifiques avec certaines finalités. La démarche recherche les spécificités de chaque groupe par rapport aux fonctions. La répartition des données pour chaque groupe est positionnée en *Annexe 9*. Concernant le groupe 1, celui-ci correspond à un ensemble d'individus avec peu d'apports des pratiques utilisées, à l'exception de la fonction « *Décider du renouvellement d'un prestataire* ». Le groupe 2 constitue un groupe combinant l'ensemble des apports ayant une plus forte intensité et une moins grande dispersion. Il s'agit de collectivités retirant de nombreux apports de leurs pratiques avec une différence marquée au niveau de la fonction « *Faire connaître l'existence du service auprès des usagers* ». Le groupe 3 apparaît équilibré au niveau des fonctions autour d'une recherche d'amélioration du service et de responsabilisation des agents. Enfin, le groupe 4 est plutôt orienté vers l'impact des pratiques d'évaluation sur les usagers avec la fonction « *Valoriser l'image du service public* » et de « *Faire connaître le service public* ».

Cette étude vise ensuite à analyser les liens entre la partition et les pratiques d'évaluation utilisées (Q21). Les données détaillées figure en *Annexe 8*. Concernant l'illustration de l'impact sur les pratiques d'évaluation, les données sont les suivantes [tableau].

Pratiques d'évaluation	Valeur	Ddl	Sign asympt
Recueil des réclamations avec statistiques	9.251 [2]	3	0.026
Recueil des réclamations sans statistiques	4.177 [3]	3	0.243
Questionnaire permanent évaluation	3.303 [3]	3	0.347
Questionnaire ponctuel évaluation	9.561 [2]	3	0.023
Entretien direct avec compte-rendu	6.479 [3]	3	0.090
Entretien direct sans compte-rendu	2.787 [3]	3	0.426
Groupe de réflexion	6.466 [3]	3	0.091
Comité d'experts	2.321 [3]	3	0.509
Retour des agents avec compte-rendu	2.799 [3]	3	0.424
Retour des agents sans compte-rendu	4.362 [3]	3	0.225
Boîte de suggestions permanente avec consolidation	12.901 [3]	3	0.005
Boîte de suggestions permanente sans consolidation	1.326 [3]	3	0.723
Boîte de suggestions ponctuelle	5.211 [3]	3	0.157

[1] Significatif au seuil de 1% ; [2] significatif au seuil de 5% ; [3] Données non interprétables car conditions du Khi2 non respectées (eff théor < 5 et < 20%).

Tableau 134. Les valeurs issues de l'analyse des méthodes d'évaluation

La configuration des groupes apparaît significative concernant les pratiques de recueil des réclamations avec traitement statistique et les questionnaires ponctuels d'évaluation de la satisfaction qui apparaissent plus particulièrement utilisés par le groupe 2, comprenant les individus retirant de nombreux apports de leurs pratiques d'évaluation.

Par conséquent, cette étude de l'articulation des fonctions de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers montre l'importance des combinaisons des fonctions apprentissage et discipline et la diversité des situations de l'évaluation selon les contextes de contrôle. Elle identifie également la difficulté d'identifier les impacts de cette articulation sur les pratiques du contrôle.

* *
*

Cette enquête par questionnaire portant sur les pratiques d'évaluation de la satisfaction des usagers de l'accueil dans les Communes de plus de 15 000 habitants révèle l'importance de l'articulation des fonctions apprentissage et discipline [figure].

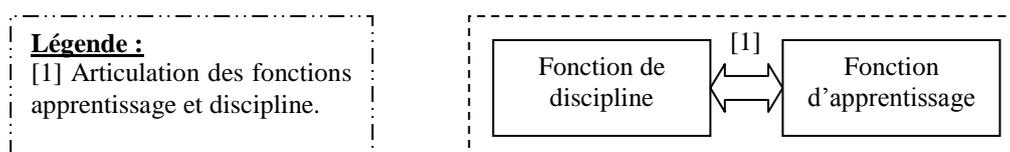


Figure 29. Les résultats de la méthode d'enquête par questionnaire [synthèse]

Dans cette configuration, cette recherche montre l'importance de la phase d'élaboration des pratiques d'évaluation des services d'accueil et notamment l'utilisation des savoirs comparatifs entre SPL (ex. : pratiques provenant d'autres collectivités). Elle appréhende également la faiblesse des apports ressentis par les responsables vis-à-vis des études institutionnelles et l'impact de l'association des acteurs internes à la collectivité dans le déploiement du contrôle. Ce point confirme la logique de mobilisation interne recherchée par les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers. Par ailleurs, cette étude met en évidence l'impact de certaines fonctions sur les pratiques, même si cette relation n'est pas systématique. Les fonctions apprentissage et discipline apparaissent ainsi fortement liées, associées et corrélées les unes avec les autres tout en étant adaptées à chaque cas.

SYNTHESE CHAPITRE 4

De la diversité des contextes d'élaboration et des profils des acteurs partenaires, il en ressort une fonction de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers articulant apprentissage et discipline. La mise en œuvre des indicateurs de satisfaction des usagers permet pour le responsable public, d'accumuler des connaissances en vue de l'adaptation des services publics tout en orientant les comportements des acteurs-partenaires, même si ces apports n'apparaissent pas systématiques. L'analyse de la phase d'élaboration des indicateurs est orienté vers une logique d'apprentissage (accumuler des connaissances en vue de prendre des décisions) tout en disciplinant les acteurs-partenaires (orienter leurs comportements). La sollicitation peut par exemple, permettre d'identifier des problèmes de service tout en favorisant l'implication. De même, la logique d'explication des démarches d'évaluation révèle une volonté de minimisation des effets de discipline et de dépersonnalisation des dispositifs. La mise en avant des aspects cognitifs comme élément de justification de la démarche évite par exemple, de présenter les intentions et intérêts personnels des responsables publics, cette dépersonnalisation facilitant alors l'adhésion des acteurs (logique de présentation d'un « *technologie sans auteur* »). Ce système peut constituer également un moyen de tester la démarche de lancement tout en favorisant l'acceptation. Les indicateurs sont ainsi des moyens d'amélioration de la relation administrative parce que leur définition et les résultats qu'ils fournissent sont l'occasion d'une réflexion sur les exigences des usagers-citoyens faisant consensus au sein des collectivités comme un interlocuteur important (sentiment que « *Sans l'utilisateur, les collectivités n'existeraient pas* »). Les intentions des acteurs-partenaires nécessitent un débat et une confrontation des points de vue afin de pouvoir déterminer le meilleur niveau d'information. La démarche disciplinaire n'a de sens que si elle s'appuie sur un usage cognitif. Au-delà de l'étude portant sur l'élaboration des enquêtes de satisfaction, l'analyse des mécanismes d'évaluation (ex. : traitement des réclamations reçues des usagers) montre des fonctions de management combinées (ex. : articulation des fonctions visant à faciliter la réorganisation des services, valoriser l'image du service public auprès des usagers et responsabiliser les agents d'accueil) et ce, quel que soit les formes de l'environnement et les pratiques de contrôle.

De ce fait, loin d'être exclusive l'une de l'autre, les fonctions apparaissent associées pour chaque évaluation en combinant une force apprenante et disciplinante. Ce déploiement se fonde sur un contexte impactant les démarches d'évaluation. L'élaboration des indicateurs peut par exemple, se déployer dans le contexte d'une collectivité disposant d'un service

qualité identifié dans les services par les agents comme mettant en place des dispositifs « *innovants* » de compréhension des comportements des usagers. D'une collectivité à l'autre, le pouvoir d'initiative et de management des uns et des autres peut également varier en étant marquée par une centralisation et formalisation de la relation élus-administratifs plus ou moins importante. Ce contexte impacte alors le choix d'engagement et les acteurs apparaissent comme moteurs de l'évaluation.

Cette articulation s'appuie également sur des expériences et intérêts personnels. L'élaboration des enquêtes de satisfaction peut par exemple, se déployer dans le cadre d'une collectivité fortement hiérarchisée avec un responsable public souhaitant dépasser ces contraintes par la discussion et l'implication des agents en interface avec les usagers. L'histoire personnelle et professionnelle d'un responsable qualité est également mise en avant pour justifier la réussite de l'élaboration des outils. C'est de la confrontation aux intérêts d'acteurs que résident la pérennisation des outils de contrôle ponctuée par des alliances pas nécessairement intentionnelles des acteurs (ex. : association d'un Responsable qualité travaillant régulièrement en binôme avec le Cabinet du Maire), autant d'aspects pouvant permettre le rassemblement autour du projet d'évaluation.

SYNTHESE TITRE 2

S'appuyant sur l'approche foucaldienne du gouvernement et sur une méthode mixte de recherche (études de cas et questionnaires), cette recherche orientée vers un travail de décomposition-recomposition montre que les fonctions apprentissage et discipline de l'évaluation, loin d'être exclusives l'une de l'autre, sont imbriquées et adaptées à chaque contexte de gouvernance⁴³¹. La fonction de discipline apparaît ainsi associée à la logique d'apprentissage en étant source de visibilité, comparabilité et surveillance. La mise en œuvre des évaluations ne peut donc être pensée comme un acte neutre purement technique dans une optique d'apprentissage. Derrière ce discours se cache ainsi la volonté de lever les contraintes humaines au déploiement de tels outils. Afin de prendre en compte les réticences des acteurs-partenaires impliqués par l'évaluation et d'éviter l'échec des démarches, un processus d'élaboration est mis en œuvre caractérisé par des moments d'interaction et des discours de justification. Ces fonctions apprentissage et discipline agrégées et complémentaires sont ainsi organisées comme une logique duale rendant difficilement dissociables leurs caractéristiques respectives.

Les logiques d'apprentissage et de discipline des indicateurs de satisfaction des usagers se révèlent entremêlées tout au long du processus de déploiement des enquêtes et adaptées à chaque contexte et aux personnalités des acteurs soutenant le déploiement de l'outil. Les acteurs-partenaires ont un pouvoir d'initiative personnelle en fonction de ce qu'ils pensent nécessaire de mettre en œuvre. Un faisceau de raisons explique donc l'adoption des pratiques d'évaluation pouvant résulter de l'histoire personnelle d'un responsable, de ses convictions ou de ses ambitions, ces motifs apparaissant étroitement imbriqués. Ce ne sont donc pas les seules qualités intrinsèques des indicateurs qui expliquent l'adoption de l'outil mais leurs confrontations avec le contexte organisationnel et les logiques des acteurs.

L'enquête par questionnaire facilite également la démarche d'identification de la dualité des fonctions apprentissage et discipline marquée par la difficulté d'association des pratiques à une fonction (compte tenu de l'importance de leurs articulations). Cette recherche montre par exemple, la faiblesse des liens entre les caractéristiques de l'environnement et les fonctions. L'analyse permet donc de mettre en cause le faible impact des caractéristiques environnementales sur les modes et les fonctions du contrôle (notamment les phénomènes de taille et de distance sur les pratiques). L'analyse montre cependant, des influences comme par exemple, le rôle des démarches d'audit qualité apparaissant comme des contextes de

⁴³¹ Afin de synthétiser les fonctions apprentissage et discipline pour chaque contexte, une synthèse des cas étudiés est proposée en *Annexe 9*.

management favorisant les pratiques formelles d'évaluation. L'engouement actuel pour les démarches d'audit qualité constitue une source de développement de pratiques formelles du fait de la recherche de valorisation de l'action auprès du tiers-auditeur.

Malgré ces apports, l'analyse des données à l'aide de l'approche foucauldienne du gouvernement pose cependant, des difficultés d'agencement. Certaines données issues des entretiens de la méthode par études de cas sont en effet, apparues délicate à positionner dans le cadre prédéfini dont quelques extraits sont mentionnés ci-après [tableau].

Difficultés	Extraits des entretiens
Articulation des fonctions des évaluations	« De façon plus interne, la diffusion de l'évaluation est un outil de management pour améliorer l'organisation des services, pour en faire évoluer la perception par les élus, pour mettre en place un projet et pour imposer de nouvelles pratiques » [Chargé de mission analyse des besoins, S1].
Intentions des multiples utilisateurs	« Le service de communication et les élus pourront évaluer la qualité de l'information autour du nouveau réseau. Le service d'évaluation des politiques publiques rendra compte de l'efficacité de la mise en place de la politique volontariste de développement des transports collectifs sur [la Région] » [Responsable service, S6].
Fonction de valorisation par les questionnaires	« Pour la première enquête environ 500 réponses (plus de 500 questionnaires sur 2500 mis à dispositions dans les services d'accueil), mais beaucoup de questionnaires sont partis dans la nature, on n'avait pas prévu d'enveloppe T pour les réponses, on n'a pas été jusque là même si on sait que certaines communes le font de manière permanente. Beaucoup de questionnaires sont partis dans la nature mais je ne pense pas que cela soit perdu pour autant parce que les usagers, les ont pris, lus mais n'ont pas répondu » [Responsable qualité, S7].

Tableau 135. Les difficultés de l'association des données collectées au cadre d'analyse de la thèse [extrait]

Ces extraits révèlent la difficulté du positionnement de certaines données par rapport au cadre d'analyse et aux informations disponibles⁴³². C'est le cas par exemple, des propos du responsable qualité de la structure n°7 mettant en avant le questionnaire comme un outil de communication. En évoquant la « perte » des questionnaires, s'agit-il d'une fonction de valorisation dans une optique de surveillance, de visibilité des performances ou de compréhension des comportements des usagers ? De même, le cadre d'analyse pose problème au niveau de l'articulation des fonctions apprentissage et discipline lorsque ces fonctions sont concomitantes pour une même caractéristique (extrait structure n°1). Enfin, la démarche de configuration des données pose la difficulté de l'utilisation des indicateurs par plusieurs services (cas de la structure n°6), n'ayant pas les mêmes intérêts, ni les mêmes contextes de

⁴³² A ces limites peut s'ajouter par exemple la difficulté d'interpréter des abandons d'enquêtes (cas du SPL n°8 concernant la phase exploratoire d'entretiens) avec un responsable public ayant déployé le questionnaire auprès des usagers mais n'a pas réalisé son traitement. A partir de ces données collectées, la recherche n'a pu identifier la motivation d'un tel outil : s'agit-il d'une enquête à finalité uniquement disciplinaire ? Comment intégrer les explications sur le manque de temps à consacrer à la démarche ? Est-ce suffisant pour expliquer l'abandon ?

travail, dans ces cas, comment à partir des données d'entretiens, reconstituer la configuration de la prise de décision de l'enquête ?

De ce fait, malgré des apports, le cadre foucaldien du gouvernement et le déploiement d'une méthode mixte de recherche ne permettent pas systématiquement d'associer les fonctions apprentissage et discipline à des caractéristiques habilitantes et contraignantes, révélant les limites du cadre d'analyse.

CONCLUSION

« Toute ma vie, je n'ai jamais pu me résigner au savoir parcellisé, je n'ai jamais pu isoler un objet d'études de son contexte, de ses antécédents, de son devenir. J'ai toujours aspiré à une pensée multidimensionnelle. Je n'ai jamais pu éliminer la contradiction intérieure. J'ai toujours senti que des vérités profondes, antagonistes les unes aux autres, étaient pour moi complémentaires, sans cesser d'être antagonistes. Je n'ai jamais voulu réduire de force l'incertitude et l'ambiguïté ».

Edgar Morin, *Introduction à la pensée complexe*, Le Seuil, Paris, 1974, p.12

A quoi sert l'évaluation des services publics locaux par la satisfaction des usagers ? Telle est la question à laquelle cette thèse tente d'apporter des éléments de réponses. La démarche exploratoire consistant en l'analyse d'articles de la *Gazette des Communes, des Départements et des Régions* publiés entre 1980 et 2007 montre par exemple, que cette évaluation est associée à la recherche d'une démocratie de proximité et au management de la qualité des services. Cette étude note une apparition croissante du thème de la prise en compte de la satisfaction des usagers dans les systèmes d'évaluation des SPL depuis le début des années 1990. Cette méthode met également en lumière l'impact du contexte sur l'évaluation au travers du discours de justification faisant référence par exemple, à la figure de l'utilisateur devenu « *plus exigeant* » envers les services publics ou à la nécessité « *actuelle* » de moderniser les services publics en implantant des pratiques développées dans les entreprises. Enfin, les thèmes de l'apprentissage et de la discipline sont présents au travers de la recherche de sensibilisation à la qualité des prestations délivrées. Les articles soulignent par exemple, le rôle de l'information des acteurs impliqués par le contrôle comme élément central à l'élaboration de ces outils.

Les entretiens exploratoires semi-directifs permettent également de compléter ces données en révélant la disparité des pratiques managériales servant à l'évaluation des SPL donnant lieu (ou non) à la production d'indicateurs (ex. : enquêtes de satisfaction, groupes de concertation, retours des agents). Cette phase exploratoire met en évidence les difficultés de déploiement de

ces évaluations (ex. : absence de levier d'action du responsable, coût des démarches), l'importance de la relativisation des données (ex. : intégration de la conception du service par les élus, confrontation avec les informations sur la qualité réalisée) et la variabilité des apports de l'évaluation (ex. : comprendre les comportements des usagers, sensibiliser les agents à la qualité). De même, ces entretiens exploratoires semi-directifs montrent que la phase d'élaboration du contrôle est marquée par une recherche d'implication et de mobilisation des acteurs-partenaires.

La méthode par études de cas approfondit cette analyse en montrant que la mise en œuvre des indicateurs de satisfaction des usagers permet de combiner des vertus apprenantes (ex. : comprendre les comportements des usagers) et disciplinantes (ex. : inciter les agents au changement) au travers de caractéristiques habilitantes et contraignantes des évaluations (ex. : visibilité des performances, savoirs décomposés). L'évaluation n'est pas une procédure neutre déployée dans une seule optique de rationalisation des décisions mais intègre également une recherche d'orientation des acteurs-partenaires en se fondant sur des normes de comportement couplés à des systèmes de sanctions-récompenses. Afin de faciliter ces apports, cette recherche identifie l'importance des activités de diffusion (ex. : déploiement des dispositifs informels de contrôle), de combinaison (ex. : charte qualité, enquête-miroir) et d'interprétation (ex. : intégration des données portant sur les contraintes des services à rendre). Afin de prendre en compte les réticences des acteurs-partenaires et d'éviter l'échec des démarches, un processus de mobilisation est également mis en œuvre caractérisé par un système interactif de contrôle (discussion et sollicitation des acteurs-partenaires) et un travail de justification (explication des démarches). Ces activités d'élaboration constituent alors un moyen d'assurer l'apprentissage des acteurs-partenaires (ex. : comprendre les attentes des agents) tout en orientant leurs comportements (ex. : dépasser leurs réticences). L'évitement de certains termes (ex. : concepts de « *contrôle* » ou de « *client* ») ou au contraire, la mise en avant de certains outils (ex. : référentiel qualité, audit de certification) peuvent par exemple, constituer un moyen de dépasser les réticences en minimisant les effets de discipline.

Enfin, l'analyse de l'enquête par questionnaire révèle l'importance de l'articulation des fonctions apprentissage et discipline et la diversité des pratiques d'évaluation de la satisfaction des usagers utilisées par les responsables d'accueil dans les Communes (ex. : recueil des réclamations avec ou sans statistique, groupe de réflexion). Certaines méthodes d'évaluation sont d'ailleurs perçus comme plus adaptés au contrôle des services (ex. : questionnaire ponctuel de satisfaction). L'analyse identifie également des influences significatives comme le rôle des démarches d'audit qualité apparaissant comme des contextes

de management favorisant les pratiques formelles d'évaluation. De même, l'enquête montre l'importance de la phase d'élaboration des méthodes de contrôle marquée par l'utilisation de savoirs comparatifs (ex. : pratiques provenant d'autres collectivités). Enfin, cette recherche révèle la faiblesse des explications relevant de l'environnement de l'évaluation (analysé par exemple au travers de la distance et de la taille du contrôle) sur les pratiques et les fonctions du contrôle.

Cette thèse montre ainsi que les dimensions apprentissage et discipline de l'évaluation, loin d'être exclusives l'une de l'autre, sont imbriquées et ne peuvent s'affranchir. L'apprentissage permis par les chiffres apparaît nécessaire à la fonction de discipline en assurant la mobilisation des acteurs-partenaires à l'évaluation. La mise en avant des apports habilitant des indicateurs de satisfaction des usagers (ex. : discours d'amélioration des services publics) constitue par exemple, un moyen de susciter l'intérêt des acteurs-partenaires au déploiement de la démarche. Cette phase permet de masquer le caractère contraignant de l'indicateur sur ceux et celles soumis à l'évaluation en vertu du principe selon lequel moins le contrôle donne à inspecter et à réprimander, mieux il peut aider et conseiller. Ce processus fédère alors les acteurs-partenaires autour de la démarche en dépassant la dimension contraignante du contrôle marquée dans le contexte des collectivités territoriales par les procédures d'inspection et d'audit (ex. : mise en avant d'un discours orienté vers la figure de l'utilisateur). Ces apports habilitants évitent également de mettre en avant les intérêts de ceux qui développent l'évaluation, l'outil apparaissant comme une « *technologie sans auteur* ». *A contrario*, la discipline imposée par les indicateurs favorise l'apprentissage des acteurs-partenaires en permettant un encadrement de l'évaluation. La mise en avant d'un cadre de travail contraignant (ex. : échéances des audits qualité) constitue en effet, un moyen d'orienter le déploiement des connaissances produites par les indicateurs dans le temps et dans l'espace (ex. : détermination de l'échéancier des enquêtes en fonction d'une procédure d'audit, définition des questions de l'évaluation en rapport avec la décision de renouvellement d'un prestataire). Cet encadrement de la démarche favorise l'élaboration de connaissances conformes aux contraintes imposées en vertu du principe selon lequel plus le contrôle donne à organiser le travail d'apprentissage, mieux il peut aider à la prise de décision. Cette discipline oriente les capacités d'apprentissage de l'indicateur avec les décisions à prendre en termes par exemple de délai et de contenu. Cette recherche montre ainsi la complémentarité des fonctions apprentissage et discipline de l'évaluation où chaque apport pallie aux limites de l'autre.

S'appuyant sur une analyse comparative, cette recherche montre que différents agencements de cette articulation apprentissage et discipline de l'évaluation sont possibles révélant le caractère adaptable à chaque contexte local. Certaines démarches de mise en œuvre d'enquêtes de satisfaction des usagers se manifestent par exemple plus particulièrement, par des activités contraignantes et incitatives révélant un caractère plutôt orienté vers la discipline (ex. : système budgétaire avec bonus-malus financiers associés à l'indicateur, externalisation et permanence de l'évaluation). C'est le cas par exemple, des structures étudiées dans le domaine du transport où l'indicateur apparaît comme un moyen de renforcement du pouvoir de négociation du Département et de la Région vis-à-vis de ses prestataires en situation de monopole local (ex. : SNCF, transporteurs). La logique d'apprentissage n'est cependant pas absente notamment avec l'institutionnalisation de groupes de dialogue, même si les décisions prises sur la seule base de ces systèmes d'évaluation apparaissent peu nombreuses. *A contrario*, d'autres structures profitent des résultats de satisfaction pour repenser leurs modes d'organisation en cherchant à minimiser les effets de discipline (ex. : abandon des critères de comparaison, internalisation de la construction de l'outil, relativisation de l'évaluation). C'est le cas par exemple, des collectivités étudiées dans le secteur du social marquées par une recherche de mobilisation des acteurs-partenaires et une interprétation des données. Même si la dimension d'orientation des comportements apparaît comme un apport des indicateurs, les pilotes de projet interviennent afin de réduire l'aspect contraignant de ces outils.

Cette adaptabilité est la résultante de logiques d'acteurs guidées par des intérêts et des valeurs. L'indicateur de satisfaction tend en effet, à privilégier une orientation vers le quantitatif, l'instrumentalisme, une logique du rendre compte et une ouverture vers le point de vue des usagers-citoyens. La mise en œuvre de l'outil modifie alors la régulation politique de l'organisation en valorisant par exemple, un service dans le cadre d'une demande de recrutement complémentaire, un responsable en vue d'une promotion, un consultant recherchant la vente d'un produit de management (ex. : enquête de satisfaction), un élu dans une optique de réélection ou un prestataire de service dans le cadre d'un processus de renouvellement d'une Délégation de Service Public. Les intérêts sont alors confrontés aux valeurs des acteurs impliquant une discussion sur ce qui fonde l'organisation, la coopération et les modalités de la performance. Ces logiques associées à l'indicateur peuvent générer des conflits d'intérêts, des négociations internes ou des alliances entre acteurs impactant la démarche et devant être prises en compte par les responsables en charge du contrôle. Ces logiques d'acteurs s'articulent également avec les contextes soutenant le déploiement de

l'évaluation. L'indicateur peut par exemple, inciter un partenaire à changer de dispositif et revoir une décision n'allant pas dans le sens de l'opinion des usagers dans le contexte d'un travail partenarial régulier entre collectivités. De même, le contexte de mise en œuvre d'une démarche d'audit qualité peut constituer un élément favorable en systématisant l'analyse régulière de questionnaires dans le cadre d'instances structurantes de gouvernance. Les questions de choix, d'apports et de construction des outils d'évaluation sont donc dépendantes des contextes qui les soutiennent et des acteurs qui les déploient. Afin de permettre l'efficacité du contrôle, les pilotes de projet sont ainsi amenés à adapter les démarches d'évaluation (ex. : s'assurer de la mobilisation des agents en vue de l'incitation au remplissage des questionnaires par les usagers-citoyens). Cette adaptabilité permet d'éviter de mauvaises interprétations, une démobilité des agents ou au contraire, de maintenir la cohésion d'un groupe ou les dynamiques d'équipe. L'adaptation est d'autant plus importante que cet indicateur résulte de l'importation d'outils provenant de modes de gouvernance des entreprises privées et qu'il véhicule donc des représentations (ex. : refus de la logique de clientélisation et de marchandisation du service public). La tentation d'appliquer l'outil sans discernement des contextes et des acteurs est d'ailleurs une raison de l'échec de certaines évaluations. Faute d'avoir pris en compte ces aspects, certaines démarches se sont révélées être des échecs marqués par des refus internes ou des abandons d'outils (ex. : élus souhaitant gérer l'administration comme des entreprises sans consultation préalable sur l'opportunité de l'enquête générant l'absence de déploiement de l'évaluation).

Par conséquent, cette recherche met en évidence l'imbrication, la complémentarité et l'adaptabilité des fonctions apprentissage et discipline de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers en étant basées sur des acteurs et des contextes soutenant le déploiement du contrôle.

1. Les apports de la recherche

L'intérêt de cette thèse porte à la fois, sur le plan théorique et méthodologique pour les sciences de gestion et sur le plan managérial pour les responsables travaillant dans le secteur privé ou public.

1 1. Les apports théoriques de la recherche

Cette recherche intéresse les débats académiques portant sur les fonctions du contrôle, l'évaluation non financière dans la gouvernance des organisations et la place des usagers dans le management des services publics.

Ce travail sur l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers appréhende par exemple, la question des fonctions du contrôle.

Cette thèse complète le travail de Lambert et Pezet (2007) ayant identifié la double activité du contrôleur de gestion, à savoir « *agir sur soi* » et « *discipliner les autres* ». Cette recherche sur l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers révèle en effet, un système articulant apprentissage des décideurs publics (ex. : hiérarchiser les priorités) et discipline des agents (ex. : sensibiliser à la qualité) et des usagers-citoyens (ex. : faire comprendre les contraintes du service). Cette recherche permet ainsi de dépasser la description des seuls effets de domination et de discipline pour intégrer les logiques d'action sur soi, d'engagement du sujet et de production de vérité du contrôle au sein des organisations. L'action sur soi du Responsable public nécessite par exemple, la prise en compte des résistances permettant d'assurer la coopération entre acteurs-partenaires. Cette recherche approfondit cependant les résultats en révélant un phénomène de discipline des décideurs par l'indicateur. Les responsables publics peuvent en effet, être contraints par d'autres décideurs avec qui ils doivent coopérer mais également par les caractéristiques des outils développés dans le cadre de groupes projets (ex. : abandon de certains critères de l'enquête suite à la phase de concertation avec les agents). Par ailleurs, la mobilisation des agents et des usagers dans la phase d'élaboration de l'indicateur constitue un moyen de favoriser leurs apprentissages. Sans apports de connaissances inédites, l'outil est en effet, susceptible d'apparaître comme uniquement à visée disciplinaire et donc pouvant être soumis à des résistances des agents ou usagers dans l'utilisation de ces données. Leurs implications apparaissent donc essentielles au déploiement du contrôle de la qualité des prestations en faisant des usagers et des agents des coproducteurs du contrôle. Ce travail montre ainsi un système articulant fonction d'apprentissage et de discipline à la fois pour les agents, pour les décideurs publics et pour les usagers-citoyens⁴³³. Ce point confirme l'analyse de Dambrin et Loning (2008) montrant que la disciplinarisation-structure du contrôle apparaît également comme une source

⁴³³ Cette recherche confirme d'ailleurs, le travail de Pezet (2007) portant sur les ascèses multiples de la performance. A titre d'exemple, Pezet (2007) montre que le *coaching* en entreprise est une pratique de management oscillant entre discipline et expérience de soi ayant valeurs d'émancipation tout autant que d'aliénation. Pour Pezet (2007), le *coaching* consiste ainsi en une technique de construction par soi-même d'un sujet agissant conformément aux buts de l'organisation.

d'émancipation et de production des connaissances (la discipline en tant que facteur d'apprentissage). Cette recherche démontre en complément que l'apprentissage est également un facteur de déploiement de la discipline en favorisant une logique de dépassement de la dimension contraignante des évaluations sur les acteurs-partenaires.

Cette analyse complète également le travail de Fabre (2005) portant sur les logiques de proximité et de contingence du contrôle des performances des associations par les collectivités territoriales. L'étude de l'évaluation de la satisfaction des usagers confirme en effet, que les responsables publics réagissent de façon pragmatique en utilisant une combinaison de méthodes et en saisissant les canaux d'informations disponibles. Les managers utilisent des mécanismes spontanés et/ou intentionnels apparaissant comme complémentaires pour permettre l'efficacité du contrôle. L'évaluation prend ainsi les traits d'un contrôle à la fois partagé et imposé, pouvant générer des différences entre les objectifs initialement identifiés et les utilisations provenant de la mobilisation d'acteurs n'ayant pas participé à la phase de lancement des évaluations (ex. : un élu visant à renforcer l'adhésion des agents à la démarche). La mise en place des enquêtes de satisfaction des usagers ne constitue d'ailleurs pas le seul moyen mis en œuvre pour contrôler les activités. Certains responsables publics choisissent au contraire, de maintenir un système informel et interactif de contrôle ne donnant pas lieu à la production d'indicateurs en se basant sur des données qualitatives directes sur la perception du service par les usagers-citoyens. L'analyse de l'adaptation du contrôle ne peut donc se concentrer sur les seuls éléments structurés formels (ex. : questionnaires de satisfaction) mais intégrer également les systèmes informels (ex. : visites sur place, retours des agents). La recherche montre d'ailleurs que les pratiques de contrôle sans indicateur permettent l'adaptation à la complexité des situations dans la mesure où l'absence d'instrument de mesure laisse libre les aspects sur lesquels vont porter l'évaluation en évitant les contraintes de la réduction de la complexité et d'une évaluation déterminée *a priori*. La mise en œuvre d'un tel contrôle est alors appréhendée comme un moyen permettant de faciliter la mobilisation des acteurs impliqués.

Enfin, ce travail rejoint le constat de Berland (1997) portant sur les fonctions différenciées du contrôle dépendant de facteurs multiples interagissant entre eux et indéterminés. Cette recherche montre en effet, la multitude des variables explicatives susceptibles de favoriser un même outil d'évaluation (ex. : questionnaire de satisfaction des usagers). Les acteurs-partenaires doivent composer avec les contextes de l'organisation pour le déploiement de l'outil. La recherche met en évidence les contextes à chaque fois singuliers de déploiement impliquant de multiples actions pour favoriser ces apports. L'analyse des perceptions des

acteurs, de leurs stratégies et de leurs liens avec les outils de management montre que le contrôle porte également sur des éléments personnels d'acteurs devant être intégrés dans le déploiement de l'outil d'évaluation. L'expérience des acteurs avec ces instruments, leurs intérêts et leurs convictions apparaissent ainsi comme des éléments impactant les démarches d'évaluation. Le déploiement d'une enquête peut par exemple, s'appuyer sur le contexte d'une fonction accueil ressentie comme délaissée et sur la personnalité du Responsable qualité ou du Maire en étant combinés à des systèmes d'autodétermination des décisions à prendre et à des démarches d'engagement de service. Ces éléments sont alors des aspects susceptibles de favoriser par exemple, une volonté de faire prendre conscience du changement des horaires de l'accueil et du besoin de hiérarchiser les priorités de l'action municipale dans le cadre d'un processus de mobilisation incitant à la réflexion. Les fonctions de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers n'apparaissent pas comme un facteur différenciateur du choix des pratiques de contrôle, un outil n'ayant pas une fonction prédéterminée. Les responsables publics adaptent l'évaluation en fonction des éléments de contexte en combinant des pratiques de management (ex. : manuel de procédures, suivis des réclamations), en les interprétant (ex. : choix politiques mis en avant) et en les diffusant (ex. : cadre du projet de service).

L'étude de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers révèle ainsi les apports d'un contrôle articulant apprentissage et discipline dans le cadre d'un management par l'interaction relevant de mécanismes de contrôle adaptés face à des contextes locaux et des personnalités d'acteurs soutenant ces démarches.

Ce travail portant sur l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers donne également la possibilité d'illustrer le débat sur l'évaluation non financière dans la gouvernance des organisations.

Basés sur une décomposition des intentions avec les savoirs produits et les fonctions, ces résultats complètent par exemple, les constats de Poincelot et Wegmann (2005 ; 2008) sur les aspects cognitif et contractuel des indicateurs non financiers. La logique cognitive apparaît dans cette recherche, au travers de mécanismes favorisant l'accumulation de connaissances dans une optique de prise de décision (ex. : savoirs formalisés sous forme de tableaux de bord diffusés dans des structures de gouvernance spécialisées sur la question de la qualité des services comme des Revues de direction). *A contrario*, la logique contractuelle se déploie dans le cadre de méthodes d'incitation et d'orientation des comportements recherchant la décentralisation des responsabilités (ex. : systèmes de sanctions-récompenses fondés sur la contractualisation des performances entre prestataires et collectivité). Sur la base de ces

mécanismes cognitif et contractuel, la logique de gouvernance articule des apports qui habilitent les acteurs-partenaires (ex. : connaître, décider, améliorer) tout autant qu'ils les contraignent (ex. : inciter, sensibiliser, coordonner). Cette approche est cependant complétée par les interprétations des acteurs-partenaires facilitant les apports et l'adaptation au contexte local. La recherche révèle également une articulation de ces mécanismes contractuel et cognitif lors de la phase de mobilisation déployée dans le cadre d'une gouvernance relationnelle entre acteurs-partenaires (ex. : discussion en vue de la définition d'objectifs avec rapprochement des points de vue, discours visant à minimiser les effets de discipline). Cette étude identifie par exemple, l'importance de la logique d'incitation à la réflexion et au respect des objectifs (ex. : systèmes de dialogue avec des agents dans le cadre d'instances de participation visant à proposer des solutions et à vérifier le respect de ces engagements dans le cadre d'une logique de « *retour à la hiérarchie* »). La participation des acteurs-partenaires est alors fondée sur des systèmes cognitifs (ex. : définition en commun d'objectifs) et contractuels (ex. : système d'entretiens et de sanctions en cas de non-respect de ces engagements). De ce fait, l'évaluation travaille conjointement sur les leviers habilitants et contraignants sans faire un choix entre d'un côté, un système cognitif visant à l'amélioration et la décision (le contrôle qui informe et conseille) et d'un autre côté, un dispositif contractuel qui oriente et sanctionne (le contrôle qui inspecte et réprimande).

Ce travail confirme également les recherches portant sur la gouvernance des organisations révélant la faiblesse des explications portant sur la taille du contrôle. Cette variable apparaît régulièrement étudiée dans les travaux en sciences de gestion comme par exemple, dans les recherches de Ducrocq et al. (2001) ou de Cauvin et Bescos (2005). La méthode par études de cas décrit par exemple, une structure d'environ 15 000 habitants ayant réalisé près de cinq fois plus d'enquêtes depuis dix ans, qu'une autre collectivité dont les effectifs du service accueil sont pourtant cinq fois plus importants. Les structures de taille importante n'utilisent donc pas plus significativement de pratiques formelles dans le management de leurs services. Elles utilisent en effet, des systèmes de contrôle informels complétés avec un agencement de lignes hiérarchiques susceptibles d'interagir avec les équipes de travail décentralisées (ex. : collectivité structurée en directions, services puis pôles). Ce débat portant sur la configuration des lignes hiérarchiques trouve son actualité dans les démarches de management visant à la simplification des structures des collectivités territoriales. Certaines collectivités estiment par exemple, que les niveaux d'encadrement entre le Directeur Général des Services et l'agent en interface avec l'utilisateur ne peuvent dépasser un nombre limité et défini de lignes hiérarchiques alors que d'autres appréhendent ce débat au travers de la qualité

du management des équipes. Le contrôle des aspects non financiers est ainsi appréhendé comme un moyen de gérer la distance en orientant son analyse sur les situations de travail et en permettant de contrôler les leviers d'actions des acteurs soumis à l'évaluation. Au-delà de l'étude sur les pratiques et les fonctions, la taille du contrôle apparaît également dans les discours en vue de justifier le déploiement de l'évaluation (ex. : discours d'une organisation importante ne pouvant être gérée comme une « *petite collectivité* »). La taille est alors présentée comme une caractéristique imposant un système d'évaluation particulier (ex. : contrôle avec indicateurs).

Enfin, cette recherche révèle la faiblesse de la combinaison des indicateurs financier (ex. : mesures de coûts induits par le service) et non financier (ex. : mesures de satisfaction des usagers d'un service) dans la gouvernance des organisations⁴³⁴. Cette frontière entre les indicateurs financiers et non financiers rend difficile une « *analyse de la valeur* » des services sur des bases identiques (ex. : étude du coût et de la satisfaction sur chaque service offert). Ce point rejoint ainsi l'analyse de Malleret (2009) sur la difficulté de gestion du couple valeur-coût. Etudiant deux outils visant à relier les informations de coûts et de valeur pour le client (méthodes du *Target costing* et de l'*ABC/ABM*), cette recherche conteste la possibilité de gérer conjointement les coûts et la valeur créée pour le client compte tenu des présupposés sur lesquels se fondent ces méthodes⁴³⁵. Le couplage mesures de la qualité perçue (ex. : indicateur de satisfaction) et de la qualité réalisée (ex. : indicateur de délai d'attente) retient en revanche, l'attention des responsables en vue d'un suivi de la qualité du service appréhendée du point de vue de l'organisation et du bénéficiaire de la prestation (ex. : analyse conjointe dans un même tableau de bord de la satisfaction des usagers d'un guichet et du temps d'attente à ce même lieu d'accueil). Concernant l'intégration des éléments financiers, il convient également de souligner que peu de collectivités ont une analyse du coût d'engagement des démarches d'évaluation par questionnaires, que ce soit en terme de temps de déploiement ou d'administration des outils de contrôle. De même ; l'analyse des apports des questionnaires de satisfaction des usagers n'apparaît pas formalisée dans le cas des structures étudiées, révélant une faible analyse de la valeur des outils de contrôle basée le plus souvent sur du ressenti⁴³⁶.

⁴³⁴ Les cas étudiés sont par exemple, marqués par l'absence de pratiques de tableau de bord synthétique de type *Balanced scorecard* mettant en parallèle les éléments de coût et de qualité pour les décideurs publics.

⁴³⁵ A titre d'exemple, Malleret (2009) explique que les attributs de valeur du client correspondants à des variables indépendantes et se combinant de façon additive pour composer la valeur du produit, sont difficiles à déterminer et à mettre en œuvre.

⁴³⁶ Ce point doit toutefois être tempéré par le fait que certaines collectivités systématisent la prise de décisions pour chaque enquête afin d'assurer un minimum d'apports du questionnaire par rapport au coût d'engagement de son déploiement.

L'étude de l'évaluation non financière met ainsi en évidence la contingence de choix des mesures autour des caractéristiques contractuelle et cognitive et la faible association avec les indicateurs financiers dans le cadre d'une gouvernance relationnelle entre acteurs-partenaires et d'un environnement peu discriminant des pratiques utilisées.

Enfin, ce travail portant sur les fonctions de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers permet d'illustrer le débat sur la place des usagers dans le management des services publics.

Ce travail confirme par exemple, la place limitée de l'utilisateur-citoyens au niveau de l'élaboration des évaluations, constat notamment développé par Warin (1993 ; 1999). Cette recherche montre en effet, que l'utilisateur apparaît peu mobilisé dans l'élaboration des évaluations, même si cette faiblesse d'implication est atténuée par des phases de test des questionnaires et de mise en situation. Aucune collectivité étudiée n'a par exemple associé d'utilisateurs-citoyens ou leurs représentants à l'élaboration de l'évaluation. Cette faible place de l'utilisateur révèle l'importance d'une évaluation dont les apports sont essentiellement tournés vers l'organisation interne (ex. : refus de ne pas impliquer les utilisateurs-citoyens en vue d'assurer la mobilisation des agents). La logique de management consiste alors à passer par l'utilisateur pour améliorer le service public, l'exigence de satisfaction étant considérée comme un facteur d'incitation au changement⁴³⁸. Ce point rejoint d'ailleurs le travail de Waechter (2003) mettant en évidence que la recherche de satisfaction des usagers est à la fois, une « *symbolique gestionnaire* » et un « *énoncé collectif* » intervenant dans la gestion du changement des services publics. La satisfaction des utilisateurs-citoyens apparaît comme un moyen de mobilisation et de décloisonnement tout en étant source de réflexion sur ce qui fonde le service à rendre. La place de l'utilisateur dans la phase d'élaboration apparaît cependant au niveau du discours de justification portant par exemple sur la figure de l'utilisateur en tant que partenaire du service public (ex. : discours orienté vers la proximité du service public avec des utilisateurs devenus « *exigeants* » et aux attentes évolutives). Ces discours formulent alors le vœu d'une gouvernance ouverte et élargie des services publics au profit des usagers, ces discours étant appréhendés comme un moyen de mobilisation des acteurs-partenaires. Ce point confirme le propos de Huron et Spindler (2008) décrivant l'utilisateur comme un acteur central de réforme du service public. Cette recherche inscrit également ses résultats dans le courant de recherches d'inspiration foucauldienne étudiant la place du client dans les entreprises. C'est

⁴³⁸ Cette recherche note également une absence de participation des représentants de salariés dans le cadre des structures évaluées, confirmant ainsi la volonté de mobiliser chaque agent dans le processus d'évaluation (ex. : absence de sollicitations des structures collectives de travail type Commission Administrative Paritaire ou Comité Technique Paritaire).

le cas par exemple, d'Ogden (1997) ou de Vaivio (1999) analysant l'intégration du client en tant que constante dans les discours légitimateurs des réformes des entreprises et le rôle des tiers comme facteur de dépassement des réticences des acteurs-partenaires.

Cette recherche sur les fonctions de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers est également l'occasion d'étudier les apports de l'utilisateur dans le management public. Cette analyse rejoint par exemple, le propos de Lascoumes (2007) travaillant sur la place des usagers dans les services de santé et mettant en évidence que « *l'utilisateur n'est pas plus au centre du système de soin que le client n'est roi* ». Au-delà des apports pour la collectivité, cette étude identifie les fonctions « *Faire comprendre les contraintes du service* » (orienté vers le déploiement d'un discours portant sur l'importance de l'intérêt général) et « *Faire connaître le service public* » (marqué par la recherche de lisibilité de l'action locale). Ces éléments confirment l'articulation des fonctions apprentissage et discipline au niveau des usagers-citoyens. Cette recherche révèle en effet, un système simultané d'ajustement de l'offre du service public à la demande de l'utilisateur (ex. : améliorer l'accueil d'une bibliothèque à partir du ressenti des usagers jugeant le service comme inadapté) et d'alignement de la demande sur l'offre (ex. : faire comprendre à l'utilisateur les contraintes de financement du service public et la difficulté d'engagement de moyens complémentaires). Par l'utilisation des enquêtes au niveau des usagers-citoyens, il s'agit de rendre compatible la stabilité interne de l'organisation et sa capacité d'adaptation à un environnement rendu instable par les exigences évolutives des usagers-citoyens. Cette écoute de la satisfaction des usagers est associée au besoin de rapprochement, d'adaptation et de personnalisation de l'administration aux attentes des usagers appelant une démarche réactive et innovante (Lorino, 1999). Il n'y a donc pas une opposition entre la logique de l'offre des collectivités territoriales et la logique de la demande des usagers-citoyens. L'action habilitante et contraignante sur l'utilisateur dépend notamment des actions que souhaitent mettre en œuvre les décideurs publics (ex. : cibler l'action des services plus spécifiquement vers une catégorie d'utilisateurs). Ce point confirme le travail de Waechter-Larrondo et Barbier (2008) sur la multitude des visions possibles de rôle de l'utilisateur dans les services publics (ex. : confrontation des visions entre les entreprises délégatrices et les élus). La logique d'adaptation à la demande apparaît cependant importante au niveau des discours de justification des décideurs publics mettant en avant une rhétorique portant sur la régulation des services à la demande (ex. : mise en œuvre d'outils permettant d'avoir des informations sur la perception du service).

Cette recherche permet ainsi de dépasser l'analyse portant sur la faisabilité d'une telle évaluation pour analyser la façon dont les services publics intègrent la satisfaction des usagers

dans l'évaluation des services publics. Ce travail révèle un management par l'ambiguïté couplant à la fois, recherche d'adaptation et d'incitation et fonctions implicite et explicite d'évaluation.

Au-delà des apports théoriques identifiés en amont au déploiement de la collecte des données, cette recherche met également en évidence le rôle du contexte historique sur l'adoption des outils d'évaluation des services publics.

L'intégration de la satisfaction des usagers dans les dispositifs d'évaluation des services publics s'inscrit dans le cadre d'un contexte actuel formulant l'objectif de rupture avec les modes de gestion publique développés par le passé avec la recherche d'un « *Nouveau Management Public* » (NMP). Cette expression fut popularisée par le travail d'Osborne et Gaebler (1992) dans leur ouvrage intitulé « *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector* » et formulant le vœu de mettre en place un « *New Public Management* ». L'expression s'est imposée au début des années 1990 pour désigner les réformes de modernisation des services publics souhaitant notamment faire entrer la « *voie de la satisfaction du client dans les services publics* »⁴³⁹. Ce déploiement fonde son argumentation sur la mise en cause d'un modèle reposant sur une gestion de type « *bureaucratique* »⁴⁴⁰ en formulant ses critiques sur un service public trop faiblement ouvert sur l'opinion des usagers. L'importance d'intégrer la satisfaction des usagers dans les mécanismes d'évaluation des services publics se retrouve ainsi dans les discours portant sur la crise de l'efficacité des fonctionnements des services publics avec la dénonciation d'une administration source de lourdeurs et de lenteurs bloquant les initiatives des citoyens (ex. : faible accessibilité, simplicité, rapidité des services offerts). De nombreuses recherches ont d'ailleurs souligné les limites d'une telle gestion⁴⁴¹. Ce discours de rupture apparait avec

⁴³⁹ Le travail de Hood (1991) confirme l'intérêt des managers publics pour les concepts et principes promulgués par le NMP en réalisant une étude des discours développés aux Etats-Unis dans les années 1970 et 1980. Cette recherche met en évidence que les discours se réfèrent aux méthodes de l'organisation privée avec l'introduction de management dirigé vers l'efficacité et les principes de participation, d'engagement, de transparence et d'évaluation.

⁴⁴⁰ Ce terme de « *bureaucratie* » est emprunté à l'analyse de Max Weber (1921) ayant mis en évidence dans son ouvrage *Economie et Société*, les modes de fonctionnement, de commandement et de contrôle des bureaucraties. Ce mode d'organisation n'a pas été développé pour le secteur public mais dans le cadre de « *l'Organisation Scientifique du Travail* ». La bureaucratie est entendue comme un mode d'organisation dans lequel prévaut le respect des règles et des procédures. Ces organisations reposent sur une division du travail fixée et officialisée, une hiérarchie clairement définie, un système de règles stables et explicites et une sélection du personnel basée sur le critère des qualifications techniques. Pour Weber (1921), cette organisation structurée par des règles présente des avantages en termes de précision, de rapidité d'exécution et de stabilité.

⁴⁴¹ A titre d'exemple, Gouldner dans *Patterns of Industrial bureaucracy* (1954) met en évidence un cercle vicieux bureaucratique où les règles censées réduire les tensions finissent par accroître les démotivations des usagers et où le recours à des formalités standardisées sans personnalisation crée une relation déshumanisée et procédurière, source de conflits entre l'agent et l'utilisateur. Michel Crozier dans *Le Phénomène bureaucratique* (1963) montre également que dans les bureaucraties où les contraintes en matière de décisions sont fortes,

l'exaltation des valeurs de l'entreprise en tant que source d'efficacité, de dynamisme, d'innovation et de qualité des prestations, reposant sur l'idéologie de l'efficacité du marché et de la concurrence (Orange, 1999). Ce point rejoint le travail de Warin (1999) identifiant l'évolution du rapport entre les services publics et les usagers au travers des phénomènes de juridisation et de clientélisation des rapports de service comme source de développement des systèmes d'évaluation de la satisfaction des usagers. Selon Warin (1999), cette évolution est portée par l'exigence d'une société libéralisée provoquant un reflux des principes de solidarité et d'égalité du service public. Bartoli (1997) explicite également dans son ouvrage consacré au management public, les enjeux du déploiement de ces nouvelles méthodes en remarquant l'importance du contexte d'une image de non-qualité du secteur public sur la multiplication des enquêtes de satisfaction en tant qu'instrument privilégié de mesure des performances. De même, l'analyse de Nobre (2001) confirme l'intérêt pour les outils de mesure de la satisfaction des usagers-citoyens en soulignant l'évolution du rapport des patients avec les services publics hospitaliers. Cet intérêt apparaît ainsi comme la résultante de l'évolution du contexte sociologique porté par des usagers-citoyens souhaitant ne plus se soumettre aux règles de fonctionnement « *dépersonnalisé* » développées par les services publics. Cette exigence de changement est soulignée dans les discours des responsables notamment au travers de l'utilisation du terme « *client* » (ex. : discours sur un usager n'hésitant plus à faire des actions de réclamations, de contestation sur le fonctionnement des services et supportant moins les « *pertes de temps administratifs* »).

Le développement de l'évaluation s'inscrit également dans le contexte actuel du NMP visant à l'assimilation des mécanismes de contrôle à la mise en place d'indicateurs reflétant une gestion « *modernisée* » des collectivités⁴⁴². Les mécanismes de mesure sont en effet, présentés comme essentiels à la rationalité du contrôle en étant sources de progrès et d'amélioration du service public. Le contrôle est d'ailleurs régulièrement présenté dans les revues professionnelles ou les ouvrages en management public au travers de la mise en œuvre d'indicateurs⁴⁴³. Ces discours portant sur un idéal de neutralité et d'objectivité des indicateurs

l'individu garde une autonomie par rapport à l'organisation et développe une stratégie visant à défendre et à améliorer sa position dans le système. Le fonctionnement d'une bureaucratie est ainsi détourné de sa conformité théorique.

⁴⁴² L'assimilation des mécanismes de contrôle et de mesure apparaît illustrative de l'impact du NMP sur la conception du contrôle. Appliqué au domaine de la satisfaction des usagers, ce management par la mesure inscrit son propos par l'incitation au lancement d'enquêtes de satisfaction produisant des indices ou taux de satisfaction des usagers. A titre d'exemple, Osborne et Gaebler (1992) formulent le vœu de systématiser les pratiques de contrôle formel dans la gouvernance des services publics comme les enquêtes de satisfaction client, les *focus group*, les certifications qualité ou les boîtes de suggestion.

⁴⁴³ Un recensement de vingt-quatre ouvrages portant sur le management des services publics dénombre vingt-et-un livres traitant uniquement du thème de la mise en place d'indicateurs dans le contrôle et trois abordent

tendent à favoriser les pratiques de mesure des services publics reposant sur une mise en cause des modes de contrôle du passé et sur la logique des contraintes de gestion (ex. : contexte de contraintes et de dépendances budgétaires accrues pour les collectivités territoriales imposant des systèmes contractuels de mesure des performances). Les décideurs publics expliquent que le changement de contexte implique l'adoption de nouvelles pratiques de management public permettant de mieux « rendre compte » de son action⁴⁴⁴. Cette modernité apparaît également avec les discours des responsables publics sur la nécessité actuelle de gérer les résultats des services par des indicateurs selon la logique « Vous ne pouvez contrôler et améliorer que ce que vous mesurez »⁴⁴⁵. Le contrôle par l'indicateur est alors présenté comme en phase avec les nouvelles techniques de management par référence aux pratiques venant du secteur privé⁴⁴⁶. Les discours de justification mettent en avant l'image « rationnelle » et « scientifique » des indicateurs en étant basé sur des critères explicites de contrôle sur fond de critiques des outils d'évaluation habituellement utilisés (ex. : faible représentativité des conseils de quartier et des assemblées de quartier, des conseils consultatifs) et de mise en avant des limites des élections (ex. : discours sur l'absence de certaines populations aux élections comme les populations d'origines immigrées, sentiment d'élections à échéance trop large pour être jugées réellement comme un indicateur de jugement de la qualité des services publics). A l'inverse, la mise en œuvre d'indicateurs de satisfaction des usagers est vue comme le moyen d'un contrôle efficace avec un échantillon maîtrisé et représentatif de la population. Pourtant, chaque mesure s'effectue à partir d'un point de vue qui dépend de l'utilisation que les acteurs veulent en faire, impliquant des choix subjectifs des critères⁴⁴⁷. Ce point révèle un discours managérial résultant davantage du

également les modalités interactives de contrôle comme les retours des agents. La liste des ouvrages étudiés figure en *Annexe 10*. Ce recensement révèle l'importance de l'association des termes de contrôle et de mesure. A titre d'exemple, d'après Cros (1999, p.60), « il n'y a pas de qualité sans quantification. La qualité n'est pas subjective. Elle s'appuie sur des critères mesurables ». De même selon de Carmoy (1992, p.45), « il n'y a pas d'action possible sans mesure ».

⁴⁴⁴ L'évaluation apparaît comme un moyen de piloter les services publics en leur imposant de rendre compte de la qualité de service par des moyens de mesure synthétiques (ex. : développement des systèmes de contractualisation). Ce discours met l'accent sur des principes comme la transparence de l'action administrative devant apporter la preuve de son efficacité. Ce point est confirmé par l'analyse de Nobre (2001) où les enquêtes sont présentées comme résultant d'un contexte institutionnel marquée par la volonté du Ministère de la santé de mieux prendre en compte la satisfaction des patients.

⁴⁴⁵ Ce propos d'un responsable révèle l'importance donnée aux indicateurs dans le management d'un service public (extrait présenté en *Chapitre 4*).

⁴⁴⁶ Même si certaines collectivités n'hésitent pas à employer des termes sous-tendant la logique entreprise (ex. : concept de client), ce point doit être cependant atténué compte tenu de l'importance de l'adaptation des discours adaptés à la culture administrative locale. Certaines collectivités refusent en effet, la logique de marchandisation et de privatisation des services publics (ex. : refus de donner aux usagers des garanties comparables à celles offertes par les entreprises privées).

⁴⁴⁷ La mesure élabore son objet à partir d'une échelle, comme par exemple au niveau de la satisfaction des usagers avec des échelons (ex : satisfait, peu satisfait) et des poids attribués par codage à chacun de ces paliers.

registre des croyances d'une époque donnée que d'un contrôle « *rationnel* » de décision publique. Cette rhétorique du NMP justifiant une forme particulière d'évaluation emprunte ainsi les caractéristiques d'un « *discours autorisé* », expression développée par De Vaujany (2003) dans le cadre de la mise en œuvre des progiciels de gestion intégrés dans les entreprises. Cette analyse rejoint également le constat de Bourguignon (2003) sur les discours centrés sur la pro-activité et l'amélioration permanente. Le discours portant sur le NMP orienté vers la recherche des aspects habilitants de l'évaluation masque le renforcement du contrôle en mettant en avant la fonction de conseil des indicateurs. Derrière l'argument de la nouveauté, il s'agit d'un management traditionnel ayant pour but d'assurer l'efficacité du service et la mobilisation des acteurs-partenaires. Le discours du NMP apparaît alors comme une idéologie au service du déploiement de pratiques spécifiques. L'élaboration des indicateurs de satisfaction des usagers est également marquée par la continuité d'un discours cherchant la dépersonnalisation de l'outil (ex. : évitement de la mise en avant des intérêts des acteurs). Cette dépersonnalisation est appréhendée comme un moyen d'adhésion des acteurs-partenaires en apparaissant comme une « *technologie sans auteur* »⁴⁴⁸.

Cette recherche permet ainsi de montrer l'impact du contexte historique favorisant le déploiement de pratiques de contrôle orientées vers la satisfaction des usagers et la mise en place d'indicateurs appuyés sur des discours renforçant la discipline du contrôle.

Cette recherche portant sur les fonctions de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers révèle des apports théoriques multiples, que ce soit dans les domaines du contrôle, de la gouvernance des organisations, du management (public local) ou de l'histoire des outils de contrôle des services publics [tableau].

Le choix des paramètres des indicateurs ou de l'instrument servant à la mesure ne sont pas des actes neutres pour les acteurs.

⁴⁴⁸ Cette expression est empruntée à Berry (1983).

Apports	Caractéristiques des apports théoriques de la recherche
Les fonctions du contrôle	L'étude de l'évaluation révèle des apports articulant apprentissage et discipline et une irrésistible adaptation du management par l'interaction avec des mécanismes de contrôle adaptés aux contextes et aux acteurs qui soutiennent ces démarches.
Les indicateurs non financiers dans la gouvernance	L'analyse de l'évaluation non financière met en évidence les logiques contractuelle et cognitive des indicateurs et leurs faibles associations aux mesures financières dans le cadre d'une gouvernance relationnelle entre acteurs-partenaires et d'un environnement peu discriminant des pratiques utilisées.
Les usagers dans le management des services publics	L'étude sur l'évaluation montre une place multiple de l'utilisateur dans la gestion des collectivités territoriales révélant un management par l'ambiguïté. La recherche révèle par exemple, un système d'adaptation mutuel de l'offre des collectivités et de la demande des usagers-citoyens.
L'histoire du contrôle des services publics	La recherche permet de montrer l'impact du contexte historique favorisant le déploiement de la prise en compte de la satisfaction des usagers et des indicateurs, caractérisés par la mise en avant d'un discours renforçant l'adoption de forme particulière de contrôle.

Tableau 136. Les apports théoriques de la recherche [synthèse]

Cette analyse portant sur l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers inscrit ses apports théoriques dans différents champs disciplinaires des sciences de gestion (contrôle, gouvernance des organisations, histoire de la gestion, management public), révélant des systèmes de contrôle articulant une interaction entre acteurs soumis au contrôle, une ambiguïté du management et un discours adaptés à un contexte et des acteurs impactant le choix des pratiques de contrôle.

1 2. Les apports managériaux de la recherche

L'étude des fonctions de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers intéresse des débats managériaux de responsables travaillant dans le champ du management et du contrôle dans les organisations publiques et privées.

Cette recherche permet par exemple, de mieux identifier l'articulation des fonctions de l'évaluation des services publics locaux par la satisfaction des usagers en dépassant la présentation de ces pratiques sous forme d'une liste d'apports. Cette recherche met en évidence que les fonctions apprentissage et discipline apparaissent articulées en permettant l'efficacité du contrôle (ex. : comprendre les critiques tout en dépassant les réticences). Cette étude montre au contraire que ce sont les actions de combinaison, d'interprétation et de diffusion, soutenu par des contextes et des acteurs qui permettent des apports articulant apprentissage et discipline. Les outils de gestion ne sont en effet, que le reflet de l'action des managers qui les portent, les diffusent, les interprètent et les combinent pour en faire des

leviers habilitants et contraignant, éléments qui ne doivent pas être occultés dans le développement du contrôle. Pour les managers, cette recherche identifie ainsi la nécessité de gérer l'articulation de ces fonctions. La façon de gérer ces apports apparaît en effet, comme une condition de réussite des démarches de déploiement de l'évaluation notamment au travers de la gestion de la phase d'élaboration du contrôle (ex. : prendre en compte les représentations de l'indicateur de satisfaction des usagers). Cette recherche permet également de dépasser une vision managériale consistant à identifier les fonctions du contrôle sous forme d'un processus rationnel d'acteurs, compte-tenu de la présence d'apports non intentionnels liés aux interactions entre acteurs-partenaires.

Par ailleurs, l'avis de l'utilisateur est tempéré par l'interprétation et la formation du jugement des utilisateurs. Certes, les responsables formatent l'évaluation pour qu'elle laisse le moins possible l'objet de discussion. Cette étude identifie cependant la nécessité de distanciation, d'esprit critique et de recul dans l'utilisation des résultats de satisfaction. La parole de l'utilisateur apporte des éléments dans la gestion des services publics mais elle est tout autant fragile, nécessitant de la nuancer et la contextualiser (ex. : logique où malgré un taux de satisfaction jugé satisfaisant, le responsable relève la nécessité de modifier les procédures ou les imprimés administratifs). L'interprétation permet ainsi d'adapter les connaissances produites à chaque contexte en évitant les systèmes de management « *automatique* » et de prendre en compte les biais des données mesurées. Plus complexe que la seule mesure de la satisfaction, l'évaluation procède comme un « *filtre interprétatif* » permettant de juger de la réalité de l'opinion des usagers-citoyens. Cette interprétation vise à faire le lien entre les résultats de la mesure, le contexte des services et les limites de l'outil (ex. : capacité de l'utilisateur à juger les prestations) La recherche montre d'ailleurs, des responsables ayant conscience des limites des outils, pouvant résulter de leurs expériences passées avec ces techniques de management.

Cette recherche permet ainsi de sensibiliser à l'identification de l'articulation des fonctions de l'évaluation en dépassant une présentation sous forme de liste d'apports et à l'interprétation des données dans la prise en compte du processus d'évaluation.

Cette recherche est l'occasion également de s'intéresser aux pratiques de contrôle et à leurs méthodologies de construction. L'analyse des études de cas permet par exemple, de mettre en cause des discours régulièrement mis en avant dans le domaine du management des services publics [tableau].

Discours	Caractéristiques des apports de la recherche portant sur les discours de management
« <i>Contrôler, c'est mesurer</i> »	L'étude montre l'importance de l'interaction et de l'adaptation du contrôle à chaque situation, caractérisée par des pratiques ne donnant pas systématiquement lieu à la production d'indicateurs (ex. : entretiens directs des usagers sans compte-rendu).
« <i>L'évaluation permet d'améliorer le service public</i> »	L'amélioration des services et la prise de décision apparaissent comme des apports de l'évaluation. Au-delà de ces vertus habilitantes, le contrôle oriente également les comportements des utilisateurs des évaluations (ex. : indicateur soulignant les insuffisances d'une prestation devant être réorganisée), aspects apparaissant imbriqués aux apports d'apprentissage.
« <i>Le service public est trop éloigné des usagers</i> »	La recherche identifie les usagers comme associés aux instances de concertation et aux pratiques de contrôle (ex. : enquête de satisfaction). Elle permet d'illustrer des situations où l'usager-citoyen formule une opinion prise en compte dans l'adaptation des services publics (ex. : améliorer l'accueil d'une bibliothèque).
« <i>La satisfaction des usagers, c'est dans l'air du temps</i> »	L'analyse documentaire montre que la question de l'intérêt pour la satisfaction des usagers n'est pas récente dans la gestion des SPL en apparaissant sous des vocabulaires différenciés dans les années 1980 et 1990 (ex. : enquêtes auprès de l'opinion publique). Ce discours sur la modernité de la satisfaction des usagers s'inscrit ainsi dans le cadre du registre des croyances en management.
« <i>Rien ne sert de mobiliser les agents</i> »	La participation des agents apparaît un élément important dans le processus d'évaluation en permettant de déployer la logique d'apprentissage et de discipline que ce soit dans le cadre de l'élaboration (ex. : groupe de concertation) ou du déploiement des évaluations (ex. : incitation des usagers à remplir le questionnaire).

Tableau 137. Les apports de la recherche portant sur les discours de management [liste non exhaustive]

Cette présentation permet de relativiser certains discours émis régulièrement à l'occasion du développement de ces pratiques d'évaluation (ex. : manager public imposant l'enquête par un discours portant sur la modernité de l'enquête). La recherche montre en effet, qu'il n'existe aucune solution universelle et transposable comme une panacée ouvrant automatiquement la voie du progrès. L'évaluation par des indicateurs de satisfaction des usagers peut par exemple, générer des comportements inefficaces (ex. : responsable travaillant uniquement les aspects faisant l'objet de mesure). C'est de la combinaison des pratiques d'évaluation qu'en résulte le contrôle global de la satisfaction des usagers, d'où l'importance de s'intéresser aux pratiques complémentaires d'évaluation (ex. : réclamations complétées par des enquêtes sous forme de questionnaire) et de management (ex. : enquêtes intégrées dans le cadre d'une démarche d'audit qualité). Cette recherche permet ainsi de montrer l'importance de la gestion de la complémentarité des outils comme axe de performance du contrôle (ex. : combinés des données sous forme de commentaires et de chiffres) plutôt que de rechercher le perfectionnement de ces outils.

Cette recherche souligne également l'importance de la phase d'élaboration des évaluations. Le déploiement portant sur l'évaluation des services publics par la satisfaction des usagers implique en effet, la discussion et le rapprochement des points de vue sur le sens à donner au service public. Ce travail sensibilise les managers sur la nécessité de prendre en compte les logiques sous-jacentes à l'évaluation dans la mesure où la pertinence de l'évaluation n'a de sens que si les critères sont discutés avec les pratiques et les missions de ceux à qui ils s'appliquent. Ce travail illustre également les multitudes façons de gérer cette phase impliquant la mise en place de logiques adaptées d'interaction des acteurs-partenaires et de justification (ex. : choix des membres et des caractéristiques des évaluations). Cette recherche souligne donc l'importance d'assumer l'art de l'échange, de la contradiction et du débat entre les acteurs concernés, permettant de donner un sens au contrôle en aménageant des occasions de réflexion en commun et de convergence. Ce travail de discussion, d'amendement et d'adaptation aux acteurs et aux contextes apparaît nécessaire à tout avancement d'une organisation en évitant le développement de solutions pré-formatées. C'est à partir de cette adaptation que l'outil est susceptible de favoriser l'implication des acteurs-partenaires. La recherche montre par exemple le rôle des « tiers » (ex. : institut de sondage) dans le déploiement des outils permettant la mise en place de groupes de travail sollicités. Le « tiers » est appréhendé comme un moyen d'assurer une crédibilité suffisante à l'enquête. La production par un « tiers » peut à l'inverse, être perçue comme un verdict extérieur sur l'équipe et donc d'être peu mobilisatrice, voire démotivante⁴⁴⁹.

Cette recherche permet ainsi de présenter les différentes pratiques d'évaluation utilisées par les acteurs-partenaires et l'importance de la phase d'élaboration de ces outils caractérisé par des contradictions et des ambiguïtés devant être gérées par les pilotes de projet pour favoriser les apports des évaluations.

Enfin, cette étude permet d'analyser l'impact des contextes locaux sur l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers en étant complété aux intérêts d'acteurs [tableau].

⁴⁴⁹ Un autre exemple porte sur la gestion du temps du projet. Pour certaines démarches, il peut convenir de procéder par paliers afin de ne pas brusquer les services dans l'intégration de la démarche d'évaluation. Il s'agit cependant d'éviter une concertation trop longue générant un risque de perception d'abandon ou de manque de dynamisme pour les membres du groupe (ex. : mise en place de *planning* trop large).

Eléments	Caractéristiques des éléments liés aux contextes et acteurs de la recherche
Contexte	Travail informel partenarial ; Refus de la notion de client ; Déploiement de l'analyse des besoins sociaux ; Démarche d'audit qualité structurante ; Hiérarchisation entre élus et directions ; Secteur de transport en concurrence ; Déficit de lisibilité de l'action publique ; public en difficulté ; Enjeux financiers.
Acteur	Personnalité du maire sur écoute social ; Histoire personnelle du responsable ; Confiance dans les chiffres ; Maire ayant l'image de modernisateur de la fonction publique ; Chargé de mission souhaitant travailler par étape ; Responsable qualité venant de l'industrie ; Responsable identifié dans les services.

Tableau 138. Les éléments liés aux contextes et acteurs de la recherche [synthèse]

Cette étude rejoint les débats des managers sur le déploiement des outils notamment sur l'importance de la prise en compte des contextes locaux dans la démarche de développement des évaluations. Ces outils sont en effet, soutenu par des éléments pouvant relever du rapport des organisations entre elles (ex. : faible lisibilité d'une collectivité avec déficit d'image ressenti du service transport), d'outils utilisés dans les services (ex. : démarche d'audit qualité structurante), du secteur d'activité (ex. : secteur social) ou du ressenti des acteurs (ex. : sentiment d'un accueil délaissé). Cette recherche montre que les logiques d'acteurs soutiennent également ce déploiement de l'évaluation pouvant relever de leurs histoires professionnelles (ex. : responsable qualité ayant une expérience passée dans le secteur de l'industrie) ou de leurs personnalités (ex. : Maire souhaitant développé des systèmes d'écoute social). Cette recherche met donc en évidence l'impact des éléments contextuels couplés à des éléments propres aux acteurs. Cette recherche souligne l'importance d'adapter les dispositifs d'évaluation aux contextes et aux acteurs et de ne pas prôner le développement systématique d'outils de mesure de la satisfaction des usagers. Cette recherche met en avant l'importance d'une gestion adaptée et contextualisée fondée sur la capacité des pilotes de projet à lier contextes et acteurs.

Ce travail souligne également la nécessité de prendre en compte l'impact des réticences portant sur le contrôle (ex. : perception d'un risque de technocratisation du service ou de culpabilisation des agents). La démarche de travail du pilote de projet consiste alors à identifier ces réticences, n'apparaissant pas comme homogènes pour toutes les démarches d'évaluation ou tous les acteurs. Pour cela, ils doivent agir sur des leviers variés d'actions facilitant ce dépassement (ex. : mobilisation d'un élu, mise en place d'un processus d'autodétermination des décisions à prendre, abandon d'un critère contesté, réduction du périmètre d'une certification qualité). Cette recherche souligne ainsi la nécessité d'une adaptation de ces mécanismes au risque de générer des refus internes ou des abandons d'outils

(ex. : enquête ayant été déployée dans sa phase de concertation et de soumission mais n'ayant pas été analysée). Ces réticences des acteurs-partenaires ne doivent d'ailleurs pas être étudiées uniquement au niveau des agents mais doivent également être analysés au niveau d'autres acteurs comme les décideurs publics ou les usagers-citoyens⁴⁵⁰.

Cette recherche permet ainsi de présenter l'impact du contexte local sur le déploiement des évaluations couplés à des personnalités d'acteurs pouvant soutenir l'outil. La prise en compte des logiques d'acteurs constitue alors un facteur de réussite au développement du contrôle.

Au-delà des apports managériaux identifiés en amont au déploiement de la collecte des données, ce travail s'intéresse également au débat sur l'institutionnalisation des évaluations dans la gouvernance des services publics. A ce titre, il convient de rappeler les multiples Rapports publics préconisant la généralisation de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers dans la gouvernance des services publics avec récemment le Rapport Cornut-Gentille (2010) [tableau].

Date	Caractéristiques des Rapports publics préconisant l'évaluation
1981	Rapport SAPIN incitant au développement de pratiques d'évaluation par les usagers à l'échelon local de l'administration.
2001	Rapport du COMITE D'ENQUETE SUR LE COUT ET LE RENDEMENT DES SERVICES PUBLICS préconisant la généralisation de l'évaluation de la satisfaction des usagers.
2008	Rapport ATTALI proposant d'instaurer l'évaluation des agents publics par les usagers dans la gouvernance des services publics.
2010	Rapport CORNUT-GENTILLE recommandant la mise en place de baromètre portant sur la satisfaction des usagers.

Tableau 139. Les Rapports publics préconisant l'évaluation [synthèse]

Les discours sur la réforme de l'Etat constituent en France un phénomène ritualisé. Le thème de la modernisation est en effet, une composante des réformes publiques prônées par les hommes politiques en justifiant sa nécessité tout autant qu'en déplorant ses échecs passés. Des traits communs apparaissent au niveau de l'ensemble de ces Rapports publics préconisant la généralisation de l'évaluation des services publics par la satisfaction des usagers [tableau].

⁴⁵⁰ Ce point est notamment apparu au niveau de l'argumentation des réticences portant sur la proposition du Rapport Attali suite au déploiement du site Internet de notation des enseignants par les élèves.

Traits	Caractéristiques des traits communs des préconisations
Concertation	La concertation préalable à la publication des Rapports s'appuie sur des acteurs multiples comme par exemple, des experts, des élus ou des représentants (ex. : représentants syndicaux), désignés ou rencontrés lors d'évènements portant sur le sujet du document.
Préconisation	Les Rapports publics formulent des préconisations présentées sous forme de liste d'outils à mettre en place au niveau de la gouvernance de l'Etat, en allant au-delà de la seule généralisation du contrôle de la satisfaction des usagers (ex. : systèmes d'évaluation des politiques publiques). Ils laissent la possibilité aux autres services publics d'adopter ces préconisations (ex. : collectivités territoriales).
Diffusion	Ces documents apparaissent diffusés largement auprès de l'opinion publique (ex. : exemplaires vendus avec possibilité de téléchargement sur Internet). Des discours de justification sont également émis mettant en avant une argumentation valorisant ces outils d'évaluation (ex. : nécessité d'amélioration des services publics et de simplification du contrôle), relayés le plus souvent par les <i>médias</i> (ex. : journaux nationaux). Ces Rapports peuvent prendre appui sur des sondages effectués auprès de l'opinion publique donnant leurs visions des services publics.
Utilisation	Les préconisations font l'objet d'une récupération <i>a posteriori</i> par les hommes politiques quand ils ne sont pas directement les producteurs des Rapports publics. Cette récupération fait l'objet de commentaires sur l'utilité des mesures prescrites.

Tableau 140. Les traits communs des préconisations [synthèse]

Ces préconisations disposent de nombreuses caractéristiques communes. Le Rapport Cornut-Gentille préconise par exemple, la généralisation de baromètres de satisfaction des usagers au niveau des services de l'Etat. Cette proposition fut ensuite reprise en mars 2010 par Eric Woerth (Ministre de la Fonction publique) souhaitant généraliser ce dispositif avant fin 2011 dans les services de l'Etat en le couplant à un système de rémunération fondée sur les performances et d'engagement qualité. Chaque service est ainsi invité à « *évaluer régulièrement* » ses progrès et à établir un bilan annuel. La diffusion de cette préconisation a alors donné lieu à des articles dans des journaux nationaux⁴⁵³. Des sondages ont également été effectués, certains étant pilotés par des instituts de sondage pour la diffusion du Rapport alors que d'autres sont lancés et publiés par les *médias*⁴⁵⁴, tout cela couplés à l'appui de documents supplémentaires. Les discours émis portent alors sur la nécessité d'amélioration du service public (ex. : réduire les motifs d'insatisfaction) et le besoin de simplification du contrôle de l'Etat (ex. : préconisation d'une quinzaine d'indicateurs permettant d'évaluer la qualité des

⁴⁵³ L'analyse a identifié sept articles dans le journal *Les Echos* publiés entre le 17 février et le 10 mars 2010 (ex. : Article du 04 mars 2010 intitulé « *La qualité des services publics va être mesurée* »).

⁴⁵⁴ A titre d'exemple, un article du journal *Le Monde* du jeudi 4 mars 2010 intitulé « *Les français se plaignent d'une dégradation des services publics* » utilise des résultats d'un sondage. A l'inverse, le Rapport Cornut-Gentille utilise les résultats d'une enquête montrant la manière dont les services publics de l'Etat peinent à prendre en compte leurs attentes « *appréciée par plus de deux Français sur trois* ».

services rendus⁴⁵⁶). L'outil d'évaluation est également présenté comme permettant la coordination des services d'Etat déconcentrés par les Ministères.

Faut-il voir dans la préconisation du Rapport Cornut-Gentile (2010) les traits d'une nouvelle proposition sans lendemain ? Il apparaît difficile de répondre à cette question dans la mesure où la réussite ou l'échec de l'institutionnalisation d'une pratique de gestion dans la gouvernance des services publics dépend de nombreux éléments et pas forcément de la seule volonté du Ministre de la Fonction Publique. Cette recherche permet cependant de montrer des traits communs aux précédentes préconisations formulées depuis le début des années 1980. Cette analyse identifie le risque de présentation d'une logique de coordination des services (cas du rapport Cornut-Gentile) peut être de déployer un outil dont l'optique affichée et ressentie est essentiellement disciplinaire. Or, il convient de souligner la nécessité de prendre en compte les contextes locaux et l'importance de la concertation avec les acteurs-partenaires⁴⁵⁷. Ce travail sensibilise en effet, à l'importance de lever les freins à la contestation pour crédibiliser la qualité de l'outil (ex. : discours sur les dysfonctionnements des services publics⁴⁵⁸). Ce travail souligne donc les effets pervers d'un outil de contrôle de légitimation des gouvernements sans véritable prise en compte des intérêts locaux avec les pertes financières générées par le déploiement d'un outil dont le seul objectif est d'assurer une coordination à distance des entités sans possibilité de déploiement des activités au niveau local (ex. : risques d'un outil non utilisé par les responsables publics locaux comme leviers d'actions). Ce travail permet donc de sensibiliser les décideurs publics à l'importance du développement d'outils opérationnels pour les acteurs locaux.

Cette recherche permet ainsi de présenter les logiques inhérentes à l'institutionnalisation d'une pratique d'évaluation dont les traits relèvent d'une préconisation souhaitée mais également (actuellement) « *sans lendemain* ».

Cette recherche portant sur l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers révèle des apports managériaux que ce soit au niveau des pratiques et des apports de l'évaluation, des

⁴⁵⁶ Cette argumentation résulte de propos tenus par le Ministre de la Fonction Publique lors de la réception du Rapport le 03 mars 2010.

⁴⁵⁷ Ce point est notamment apparu aux niveaux de l'argumentation des réticences portant sur la proposition du Rapport Attali suite au déploiement du site Internet de notation des enseignants par les élèves

⁴⁵⁸ A titre d'exemple, à partir des discours, les agents publics peuvent se demander si la démarche ne vise pas à promouvoir un système similaire à d'autres pays comme en Italie par exemple, ayant intégré de tels indicateurs dans des contrats bonus-malus. Les fonctionnaires italiens sont en effet, depuis octobre 2009 rémunérés au mérite mesuré par un indice de satisfaction des usagers (500 000 fonctionnaires concernés). A la sortie des bureaux d'une administration, un écran permet en effet, à chaque usager de donner une note au fonctionnaire auquel il vient d'avoir à faire (évaluation simple avec deux possibilités, satisfait ou non satisfait). L'évaluation est intégrée dans le salaire des fonctionnaires. Le total des votes exprimés donne alors une appréciation du fonctionnaire en question, dont le salaire peut ainsi être amputé de 7 à 20% selon les résultats.

méthodologies de construction, mais également du rôle des contextes locaux ou de l'institutionnalisation de l'évaluation [tableau].

Apports	Caractéristiques des apports managériaux de la recherche
Les fonctions de l'évaluation	La gestion de l'articulation des fonctions apprentissage et discipline apparaît comme importante en permettant de dépasser les présentations sous forme de liste d'apports. L'interprétation des données est également considérée comme permettant l'adaptation aux contextes.
Les pratiques et méthodologies de construction	La multiplication des pratiques d'évaluation et de management permet l'efficacité du contrôle par la gestion des aspects de combinaison, d'interprétation et de diffusion. L'étape d'élaboration implique par exemple la discussion et le rapprochement des points de vue.
La prise en compte des contextes locaux	Les contextes et les acteurs soutiennent les démarches d'évaluation et ne peuvent être occultés (ex. : prise en compte des réticences des acteurs-partenaires). Les pilotes de projet doivent faciliter la mobilisation des acteurs-partenaires en agissant sur les leviers d'actions à disposition (ex. : discours de justification).
L'institutionnalisation de l'évaluation	Cette évaluation est marquée par une volonté d'institutionnalisation au niveau de la gouvernance des services publics. Elle correspond cependant aux traits d'une évaluation restant (actuellement) « <i>sans lendemain</i> ».

Tableau 141. Les apports managériaux de la recherche [synthèse]

Cette étude portant sur les fonctions d'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers s'inscrit dans le renouvellement des conceptions managériales portant sur le contrôle en identifiant les aspects complémentaires impactant la démarche d'évaluation (ex. : fonction implicite et explicite, pratiques formelles et informelles, gestion des mécanismes spontanés et intentionnels) dans des contextes à chaque fois spécifiques.

1 3. Les apports méthodologiques de la recherche

Cette recherche couplant des dispositifs théorique, méthodologique et conceptuel met en évidence des apports méthodologiques pour les sciences de gestion.

Ce travail s'appuie par exemple, sur l'approche foucauldienne du gouvernement permettant d'analyser l'articulation des fonctions apprentissage et discipline de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers [tableau].

Caractéristiques	Caractéristiques du dispositif théorique de la recherche
Structures disciplinantes	Le contrôle apparaît comme une technologie qui discipline les acteurs en étant analysé comme un outil favorisant la visibilité des performances, la comparabilité des données et l'invisibilité de la surveillance.
Structures apprenantes	Le contrôle se fonde sur des savoirs synthétiques et décomposés permettant un système d'accumulation des connaissances et de prise de décisions des acteurs-partenaires.
Articulation des apports	Cette recherche met en avant le rôle des coopérations entre acteurs-partenaires dans l'élaboration des outils de contrôle. Les discours sont également étudiés comme des mécanismes favorisant l'acceptation de l'outil d'évaluation.

Tableau 142. Le dispositif théorique de la recherche [synthèse]

Ce dispositif théorique portant sur l'approche foucauldienne du gouvernement permet des apports pour les recherches en sciences de gestion. Ce travail met par exemple, en évidence l'intérêt de ce cadre pour l'analyse des fonctions apprentissage et discipline notamment en constituant une boîte à outil utile aux chercheurs en sciences de gestion (ex. : identification des caractéristiques disciplinantes adaptées dans le temps et dans l'espace pour les acteurs du contrôle), même si cette recherche dépasse le cadre strict des concepts foucauldien (ex. : utilisation du concept d'apprentissage). L'utilisation du cadre de Foucault oriente par exemple l'analyse vers le rôle des acteurs dans le processus de contrôle où les savoirs et discours émis favorisent le développement du contrôle. Selon Pezet (2004), l'utilisation de Foucault en sciences de gestion permet donc de voir l'organisation comme un lieu de contrôle des comportements favorisant la constitution et l'engagement du sujet. Cette recherche permet donc de dépasser l'analyse proposée par les grilles théoriques contractuelle (ex. : théorie de l'agence) et cognitive (ex. : théorie de l'apprentissage organisationnelle). Cette recherche met d'ailleurs en évidence la multiplication des cadres théoriques applicables pour un même objet de contrôle. Cette étude révèle également l'importance de se détacher du cadre d'analyse en identifiant par exemple, l'impact d'aspect qui ne lui sont pas spécifiques (ex. : phase de l'interprétation des résultats de satisfaction des usagers).

Cette analyse utilisant l'approche foucauldienne du gouvernement permet également d'aller au-delà de la description des seuls mécanismes formels de « *management par les nombres* »⁴⁵⁹ en reliant les fonctions de l'évaluation aux systèmes interactifs de contrôle avec des pratiques jusqu'à présent peu étudiées (système de contrôle sans instrument de mesure). Cette étude met en évidence que l'évaluation des services publics par la satisfaction des usagers implique également la mise en place d'un suivi informel des services par les managers (ex. : retours des agents ayant des fonctions articulées d'apprentissage et de

⁴⁵⁹ Cette expression est notamment employée par Ezzamel et al. (1990).

discipline). Ce travail permet d'ailleurs d'identifier une forme particulière de problématisation associant actuellement le contrôle aux mécanismes de mesure, élément apparaissant comme essentielle à la gouvernance des organisations publiques et plus largement des sociétés. Cette étude montre que les discours sont ainsi l'effet d'une construction d'une époque (ex. : prôner la satisfaction des usagers sur fond de l'exaltation des valeurs de la gestion des entreprises). Enfin, cette recherche permet de montrer l'intérêt de ce cadre dans le contexte spécifique du management public actuel. Le déploiement identifié des discours particuliers sur le management public apparaît comme autant de technologies et programmes de « *gouvernementalisation* » des acteurs-partenaires du contrôle.

Cette recherche utilisant l'approche foucauldienne du gouvernement constitue ainsi un cadre intéressant pour l'étude des fonctions du contrôle en allant au-delà par exemple des seuls outils de « *management par les nombres* » dans le contexte des services publics.

Ce travail portant sur l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers se fonde également sur un dispositif conceptuel employé au niveau de l'objet et de l'axe d'analyse de la recherche [tableau].

Concepts	Caractéristiques des concepts de la recherche
Evaluation	L'évaluation est considérée comme un acte de jugement conférant une valeur. Le choix de cette définition résulte de la volonté d'avoir une vision large de l'objet de recherche en intégrant les multiples pratiques d'évaluation.
Service public	L'expression « <i>service public</i> » se réfère à une conception orientée vers le management des équipes en analysant les institutions comme au service de l'intérêt général.
Satisfaction	Issu d'une littérature abondante en sciences de gestion, la satisfaction de l'utilisateur d'un service est appréhendée comme un processus de confirmation des attentes.
Usager	Associé à la notion de service public, les évaluations s'intéressent à l'opinion de l'utilisateur regroupant les particuliers avec lesquels les services publics sont appelés à entrer en relation.
Apprentissage	La logique d'apprentissage recouvre les systèmes cognitifs d'aide au pilotage et d'accumulation des connaissances des managers en vue de la prise de décision.
Discipline	La logique de discipline est associée à la volonté d'orienter et d'influencer les comportements des acteurs impliqués par le contrôle (caractère contraignant de la gestion des organisations sur ceux et celles qui y travaillent).

Tableau 143. Les concepts de la recherche [synthèse]

Cette recherche sollicite des travaux de disciplines multiples en sciences de gestion (ex. : contrôle, gestion des ressources humaines, marketing, management) mais également en droit (ex. : recherche de Cluzel-Metayer (2006) sur l'intégration du principe de qualité publique dans les législations du droit public) et en sociologie (ex. : travail de Waechter-Larrondo et Barbier publié en 2008 sur l'intégration des profils des acteurs dans l'élaboration

de normes qualité). La présentation montre que les termes sont situés dans le temps à une époque donnée et fortement reliés les uns avec les autres. Cette recherche interroge également le débat portant sur le management des services publics. L'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers est en effet, marquée par la recherche de caractéristiques propres de contrôle (ex. : logique mettant en avant que « *L'utilisateur des services publics n'est pas le client d'une entreprise* ») et un rattachement à des concepts qui ne lui sont pas spécifiques (ex. : concept de satisfaction avec la logique « *On a tous une relation client-fournisseur* »).

Le choix de ces concepts facilite ainsi la définition du champ de la recherche en créant un cadre utile à la collecte des données. L'analyse s'appuie par exemple, sur les concepts d'apprentissage et de discipline permettant l'identification des aspects du contrôle. Le choix de termes tel que « *satisfaction* » permet de mieux appréhender les pratiques utilisés par les responsables publics facilitant ainsi la collecte des données (ex. : processus du contrôle de par les enquête de satisfaction).

Le choix de ce dispositif conceptuel permet également de faciliter l'analyse des données en appréhendant les liens entre les différents termes. Ce point apparaît par exemple, au niveau des représentations des acteurs vis-à-vis des concepts de « *client* » et « *d'utilisateur* » dont l'analyse ne peut occulter les significations différenciées. Le choix des termes n'est en effet, pas anodin au niveau des acteurs-partenaires impliqués par le contrôle où l'utilisation du terme de « *client* » au lieu « *d'utilisateur* » est source de mobilisation des acteurs du service publics (ex. : recherche de rupture avec une vision ancienne du service public peu soucieuse du devenir de ces destinataires relevant de l'idée « *L'utilisateur subit alors que le client est servi* »). Les mots font l'objet de représentation sociale et ne sont donc pas neutres, ni formés par hasard et doivent être prise en compte dans les recherches en sciences de gestion⁴⁶⁰.

Cette recherche utilise ainsi des concepts transversaux relevant de disciplines multiples en sciences de gestion en constituant des éléments importants pour la compréhension de l'objet de recherche dans le cadre de la collecte et de l'analyse des données.

Enfin, cette étude portant sur l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers se fonde sur un dispositif méthodologique de recherche [tableau].

⁴⁶⁰ Il en va de même, au niveau du choix du terme de « *contrôle* » par rapport à celui « *d'évaluation* » (logique où le contrôle surveille, vérifie et sanctionne alors que l'évaluation améliore). Le terme d'évaluation véhicule une représentation positive de pilotage plus consensuelle (évaluation participative) alors que le contrôle représente plutôt l'idée de démarche descendante limitée aux seuls acteurs publics.

Méthodes	Caractéristiques des méthodologies de la recherche
Design mixte de recherche	Cette recherche couple une phase exploratoire comprenant une étude documentaire et des entretiens exploratoires semi-directifs et une phase d'approfondissement combinant une analyse d'études de cas et une enquête par questionnaire.
Contexte des SPL	Cette recherche s'intéresse à l'ensemble des collectivités territoriales sans distinction de son statut (Commune, Département, Région, Etablissement Public de Coopération Intercommunale).
Etude de l'articulation des apports	L'analyse des données est appréhendée au travers des fonctions apprentissage et discipline liées aux caractéristiques habilitantes et contraignantes et de leurs articulations avec l'environnement du contrôle et les méthodes d'évaluation.

Tableau 144. Les méthodologies de la recherche [synthèse]

Cherchant à dépasser la dichotomie des méthodes qualitatives et quantitatives⁴⁶¹, cette recherche portant sur l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers souligne l'intérêt de la mise en œuvre d'une méthodologie mixte de recherche. Composée d'une phase exploratoire (étude documentaire et entretiens semi-directifs) et d'approfondissement (études de cas et enquête par questionnaire), cette décomposition en deux phases permet dans un premier temps, d'identifier les caractéristiques du contrôle puis dans un second temps, d'approfondir l'articulation de ces aspects. Ces méthodologies combinées constituent un moyen de compréhension des objets de recherche en sciences de gestion marqués par la complémentarité des apports de ces techniques.

Cette recherche permet également de formuler des axes de questionnement sur les pratiques de contrôle [tableau].

Evaluer ...	Caractéristiques des questions de l'analyse des outils de contrôle
Pour quoi faire ?	Cette question permet de s'interroger sur l'objectif visé par l'évaluation. Il apparait important de s'interroger sur les fonctions des outils de contrôle qu'elles soient explicites ou implicites en étudiant les représentations des acteurs et les éléments de contextes qui les soutiennent.
Comment faire ?	Cette question vise à s'intéresser aux pratiques de contrôle et caractéristiques d'élaboration des outils apparaissant comme une phase importante permettant d'identifier les conditions du déploiement des outils.
Pourquoi maintenant ?	Les recherches doivent s'intéresser au positionnement de l'outil par rapport à ses conditions de déploiement dans le temps et dans l'espace en se posant les questions par exemple, « <i>depuis quand est déployé l'outil ?</i> » et « <i>pourquoi le problème s'est-il posé à ce moment ?</i> ».

Tableau 145. Les questions de l'analyse des outils de contrôle

La combinaison de ces questions permet d'avoir une appréhension complète des outils de contrôle en évitant certains biais. Il s'agit par exemple, d'éviter l'intégration dans les recherches, des discours autorisés en se posant la question du « *pourquoi maintenant ?* ».

⁴⁶¹ A titre d'exemple, Savall et Zardet (2004) parlent dans leur ouvrage intitulé « *Recherche en sciences de gestion Approche qualimétrique* », de « *guerre de religion* » entre les tenants des méthodologies qualitative et quantitative qui sévit en sciences de gestion.

Ce dispositif permet également d'identifier les variables du contrôle et leurs liens en proposant une ébauche des paramètres (non exhaustifs) d'étude des outils de contrôle [figure].

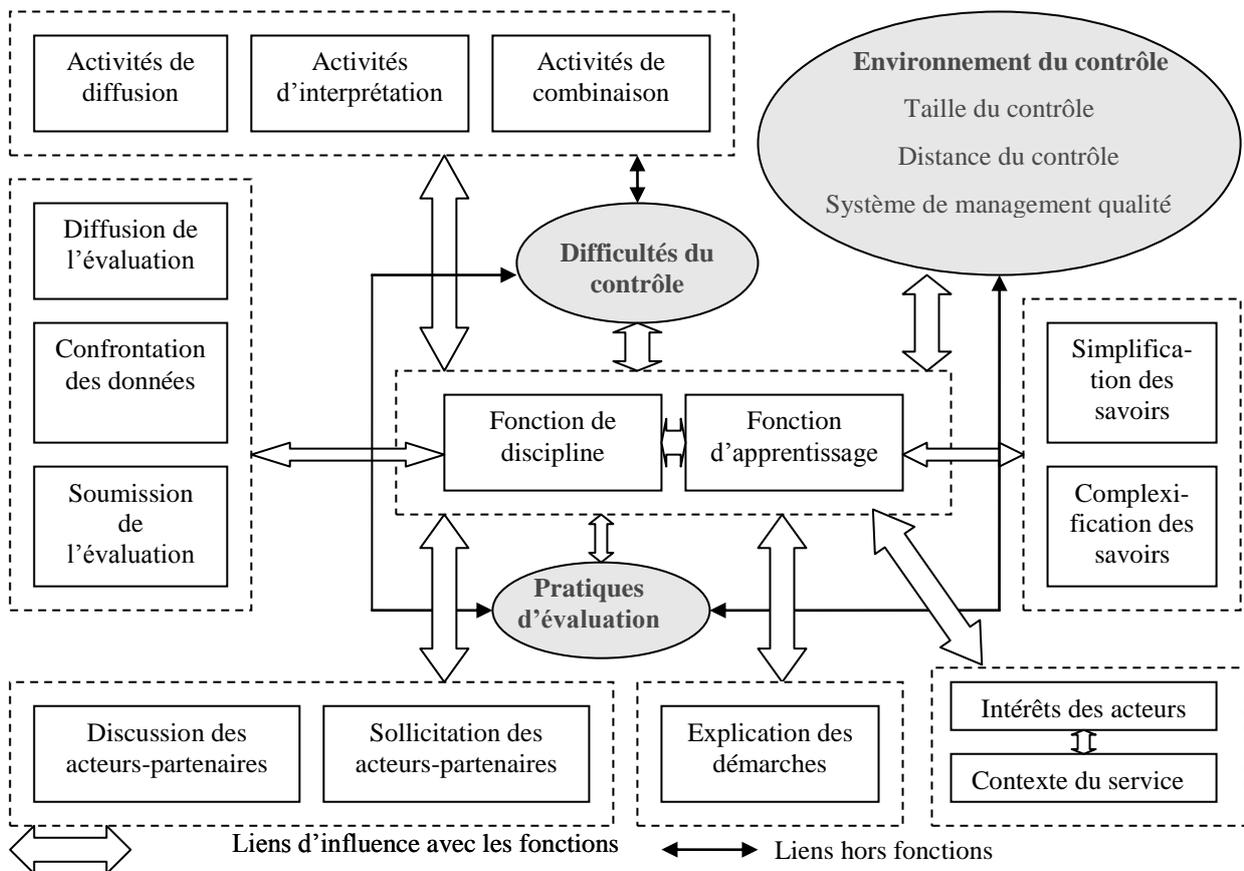


Figure 30. Le modèle d'étude du contrôle

Cette modélisation permet de mettre en évidence les aspects (non exhaustifs) importants du contrôle à étudier dans le cadre d'une méthodologie de recherche en sciences de gestion. Elle identifie l'analyse de l'articulation des fonctions entre elles et des liens avec les pratiques, les contextes et les logiques d'acteurs. Il s'agit ainsi de dépasser les recherches portant sur l'identification de la présence des indicateurs en étudiant les enchaînements et les interrelations des aspects du contrôle. Ce travail montre par exemple, le rôle des interprétations et de la combinaison des données comme facteur de déploiement des intentions d'acteurs. Les méthodologies de recherche consistant à identifier un indicateur propre à une fonction prédéterminée apparaissent inopérantes, impliquant plutôt de se concentrer sur les relations entre ces variables du contrôle et non la seule présence des indicateurs.

Cette recherche utilise ainsi une méthodologie permettant une meilleure compréhension des phénomènes de gestion en formulant une méthode utile au questionnement du chercheur en sciences de gestion analysant ces systèmes de contrôle.

Ce travail de recherche révèle des apports méthodologiques que ce soit au niveau du cadre d'analyse, de la méthodologie employée ou des concepts servant à l'analyse [tableau].

Apports	Caractéristiques des apports méthodologiques de la recherche
Théoriques	Cette étude portant sur l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers utilise l'approche foucauldienne du gouvernement constituant un cadre intéressant pour l'étude des fonctions du contrôle en allant au-delà des seules outils de mesure des performances.
Conceptuels	Cette analyse utilise des concepts transversaux relevant de disciplines multiples de sciences de gestion en constituant des concepts importants pour la compréhension de l'objet de recherche dans le cadre de la collecte et de l'analyse des données.
Méthodologiques	Cette recherche utilise une méthodologie permettant une meilleure compréhension des phénomènes de gestion en formulant un questionnement utile au chercheur en contrôle de gestion et une liste des paramètres connectés devant être prise en compte.

Tableau 146. Les apports méthodologiques de la recherche [synthèse]

Cette étude s'inscrit dans le renouvellement des recherches portant sur le contrôle, le management (public local) et la gouvernance des organisations dont les travaux de recherche en sciences de gestion tendent aujourd'hui à dissocier les dimensions apprentissage et discipline du contrôle. Certes, cette dichotomie aide à la réflexion en constituant par exemple pour l'enseignant, un moyen de hiérarchisation des données et d'argumentation dans le cadre d'une relation pédagogique. Cette distinction permet alors de mettre en évidence les contradictions de la réalité (ex. : donner aux étudiants la capacité à peser les multiples aspects d'un problème de gestion). Cette dualité demeure cependant insuffisante pour comprendre les pratiques de contrôle et les enjeux associés à leurs élaborations.

Par conséquent, cette recherche portant sur l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers permet de répondre à des débats scientifiques et méthodologiques pour les sciences de gestion et managériaux pour les responsable d'organisations publiques ou privées.

2. Les limites de la recherche

Au-delà des apports de la recherche, ce travail portant sur l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers comporte des limites tenant à la fois au cadre utilisé, aux méthodologies employées et aux données collectées.

Concernant l'approche utilisée, le travail identifie par exemple des données ne s'intégrant pas dans le cadre prédéterminé relevant des travaux en sciences de gestion de l'approche foucauldienne du gouvernement. C'est le cas par exemple, de la question des multiples fonctions pour une même caractéristique combinant apprentissage et discipline ou de la question de l'analyse de la fonction de communication des questionnaires apparaissant dans une optique habilitante ou contraignante pour les acteurs-partenaires.

De même, la méthodologie utilisée de l'étude de cas se fonde sur un nombre limité d'entretiens auprès d'élus et d'usagers (et/ou de leurs représentants) alors que leurs rôles apparaissent importants dans la compréhension et le déploiement des outils d'évaluation. Par ailleurs, le questionnaire contrairement à l'objectif qui lui est assigné, ne permet pas d'identifier les caractéristiques de l'équilibre du contrôle et d'approfondir l'impact de cet équilibre sur les caractéristiques de l'évaluation. Ce point semble notamment relever de la limite du déclaratif des questionnaires, de la difficulté des répondants à se positionner par rapport à une échelle de valeur concernant leurs pratiques d'évaluation et des freins au remplissage des questionnaires (ex. : services ayant peu de pratiques formalisées se sentant peu concernés par cette étude).

Enfin, concernant les données collectées, la recherche récolte peu d'informations concernant l'articulation des données financières et non financières compte tenu de la non-divulgaration des informations par les interlocuteurs interrogés. Ce point ne permet donc pas d'approfondir le débat sur la combinaison des éléments financiers et non financiers. Par ailleurs, les données issues des entretiens ne font pas apparaître le questionnaire de satisfaction des usagers comme un moyen de responsabiliser les usagers au respect du bien public (ex. : respect des files d'attente), point qui est pourtant présent dans les travaux en management public insistant sur la logique de responsabilisation de l'utilisateur par l'enquête.

Par conséquent, la recherche sur les fonctions de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers comporte des limites tant au niveau du cadre d'analyse et méthodologique que des résultats obtenus.

3. Les perspectives de la recherche

Les fonctions apprentissage et discipline de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers s'apparentent à des idéaux-types, c'est-à-dire à des productions idéalisées au sens de Weber (1965). Un idéal-type n'est pas un idéal en termes de valeurs mais un concept sociologique défini comme une utopie devant aider à la réflexion⁴⁶². Pour Weber (1965), les idéaux-types ne peuvent se manifester entièrement empruntant des caractéristiques de l'une ou de l'autre. Ce concept apparaît par exemple, concernant l'apprentissage et la discipline de

⁴⁶² La méthode de l'idéal-type consiste en une procédure de réflexion menée à partir de cas ou de descriptions de situations visant à faire un passage à la limite, c'est-à-dire à extraire des situations, leurs caractéristiques les plus typiques pour définir un type externe (idéal-type) par rapport auquel il est possible de hiérarchiser les cas concrets rencontrés dans les recherches. A titre d'exemple, Weber distingue trois formes de domination, à savoir la domination « *traditionnelle* » où la légitimité du chef est basée sur le fait qu'il respecte les usages et coutumes liées à l'exercice du pouvoir, « *rationnelle-légale* » avec une légitimité du chef basée sur le fait que ce dernier se conforme aux règles juridiques relatives à l'institution et « *charismatique* » fondée sur l'image.

l'évaluation qui sont combinés sans jamais pouvoir donner leurs pleines mesures (ex. : apprentissage avec une interprétation des responsables, discipline avec des zones de liberté d'acteurs).

Ces résultats complètent ainsi les travaux des chercheurs en sciences de gestion mettant en avant l'existence de tensions équilibrées dans les pratiques de gestion dont une synthèse (non exhaustive) est formulée ci-dessous [tableau].

Travaux	Caractéristiques des travaux de recherche portant sur la notion d'équilibre de la gestion
Louart (1993)	Cette recherche répertorie les dialectiques propres au domaine de la gestion des ressources humaines (ex. : universalité-contingence ; individualisation-globalisation ; flexibilité-planification ; implication-exclusion). Pour Louart (1993), ces dialectiques sont motrices et les déséquilibres créateurs où aucun équilibre n'est recherché, ni peut être possible.
Richard et Reix (2002)	L'étude montre l'équilibre des démarches d'audit autour des logiques de compétence et d'indépendance dans le cadre d'une analyse de la relation entre Directeurs financiers et Commissaires aux comptes. Cette conception de la parité d'une relation conduit à une relecture des fondements de la notion de « <i>qualité de l'audit</i> ».
Perret et Jossierand (2003)	Les tensions contradictoires en gestion sont considérées comme pouvant engendrer des dynamiques créatives entraînant les acteurs et les organisations dans des cercles vertueux. Dans cet ouvrage collectif, Elie Bernard-Weil propose l'analyse du paradoxe « <i>Retraites par capitalisation versus retraite par répartition</i> » en montrant qu'il n'y a pas de préférence entre l'un ou l'autre, chacun portant remède aux inconvénients de l'autre.
Nikitin (2006)	Cette recherche parle de « <i>dilemmes récurrents auxquels sont confrontés les managers</i> » où chaque résolution de ce dilemme est problématique car liée à un contexte singulier et instable (ex. : doit-on évaluer les biens à leur valeur de marché ou bien à une valeur de convention ? Faut-il laisser le personnel s'organiser ou bien convient-il de lui imposer une discipline rigoureuse ? Vaut-il mieux favoriser l'esprit d'équipe ou bien la compétition entre les membres du groupe ?).

Tableau 147. Les travaux de recherche portant sur la notion d'équilibre en gestion [non exhaustif]

A partir de cette présentation non exhaustive, il convient de souligner la diversité des termes employés (ex. : tensions, dilemmes). Ces recherches mettent également en avant l'importance de l'adaptation locale à chaque contexte et soulignent la complémentarité des pôles identifiés. La recherche portant sur l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers privilégie le concept de « *dualité des mécanismes de gestion* » où les aspects apprentissage et discipline apparaissent systématiquement associés et imbriqués au contrôle en étant adapté à chaque contexte. Cette recherche ne fait pas apparaître un choix des acteurs dans le processus de résolution des problèmes mais une gestion des aspects apprentissage et discipline, l'outil de contrôle ayant pour fonction d'aider à la décision tout en s'assurant d'une discipline des comportements. Le concept de dualité paraît donc s'appliquer aux phénomènes de contrôle en intégrant les éléments non intentionnels résultant des contextes locaux et des acteurs.

Se basant sur une méthodologie mixte portant sur une évaluation particulière, ce travail appelle des approfondissements concernant d'autres indicateurs relevant de contextes historiques et nationaux différenciés de gouvernance.

Le développement de travaux étudiant les problématiques de gestion comme des dualités constitue également une voie intéressante et complémentaire d'analyse en appréhendant l'impact des contextes locaux d'adaptation. Cette recherche souhaite donc œuvrer au recensement des dualités pouvant exister en sciences de gestion.

BIBLIOGRAPHIE

- Abraham, J., Brillet, F. (2009), L'olf : De l'esprit de la loi à l'émergence de nouveaux principes de grh, *Politiques et Management Public*, 27, (2): 15-30.
- Akrich, M., Callon, M., Latour, B. (1988), A quoi tient les succès des innovations deuxième épisode : L'art de choisir les bons porte-parole, *Gérer et comprendre*: 14-29.
- Anthony, R. N. (1965), *Planning and control systems. A framework for analysis*: Harvard Business School.
- Anthony, R. N. (1988), *The management control function*: Harvard Business School Press, traduction française 1993 : 'La fonction contrôle de gestion', Publi Union.
- Argyris, C., Schon, D. A. (1978), *Organisational learning: A theory of action perspective*: Reading, Mass: Addison Wesley.
- Auby, J.-F. (1997), *Les services publics locaux*: Berger-Levrault, Administration locale.
- Bartoli, A. (1997), *Management dans les organisations publiques*: Dunod.
- Bartoli, A. (2005), *Management dans les organisations publiques*: Dunod.
- Bartoli, A., Hermel, P. (2006), Quelle compatibilité entre « orientation client » et service public ?, *Politiques et Management Public*, 24, (3).
- Batac, J., Carassus, D. (2008), Les interactions contrôle-apprentissage organisationnel dans le cas d'une municipalité : Une étude comparative avec Kloot (1997), *Comptabilité Contrôle Audit*, numéro spécial: 87-112.
- Bellemare, G., Briand, L. (2005), L'évolution des pratiques de surveillance par les usagers d'une grande entreprise de transport en commun : De 1860 aux années 2000, *Comptabilité Contrôle Audit*, thématique: 149-166.
- Berland, N. (1997), La naissance du contrôle budgétaire en France (1930-1960) : Rôle des consultants, apprentissage organisationnel et jeu des acteurs chez Pechiney et Saint-Gobain, *Comptabilité Contrôle Audit*, 2, (3): 5-22.
- Berry, M. (1983), *Une technologie invisible ? L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains*. Centre de recherche en gestion de l'Ecole Polytechnique.
- Bessire, D. (1999), Définir la performance, *Comptabilité Contrôle Audit*, 2, (5): 127-150.
- Bollecker, M. (2002), Le rôle des contrôleurs de gestion dans l'apprentissage organisationnel : Une analyse de la phase de suivi des réalisations, *Comptabilité Contrôle Audit*, 2, (8): 109-126.
- Bollecker, M. (2007), La recherche sur les contrôleurs de gestion : État de l'art et perspectives, *Comptabilité Contrôle Audit*, 1, (13): 87-106.
- Bouquin, H. (1986), *Contrôle de gestion*: Presse Universitaire de France.

- Bouquin, H. (1994), *Les fondements du contrôle de gestion*: Presse Universitaire de France, Que sais-je ? n°2892.
- Bouquin, H. (2001), *Le contrôle de gestion*: Presse Universitaire de France.
- Bourguignon, A. (2003), "Il faut bien que quelque chose change pour que l'essentiel demeure" : La dimension idéologique du "nouveau" contrôle de gestion, *Comptabilité Contrôle Audit*, numéro spécial: 27-53.
- Broadbent, J., Dietrich, M., Laughlin, R. (1996), The development of principal-agent, contracting and accountability relationships in the public sector : Conceptual and cultural problems, *Critical Perspectives on Accounting*, 7: 259-284.
- Burlaud, A., Simon, C. (1997), *Le contrôle de gestion*: La découverte, coll repère, n°227.
- Carroll, W. R., Mills, J. H., Mills, A. J. (2008), Managing identity and resistance : Making critical sense of call centre management, *Gestion 2000*, novembre-décembre.
- Cauvin, E., Bescos, P.-L. (2005), Les déterminants du choix des indicateurs dans les tableaux de bord des entreprises françaises : Une étude empirique, *Finance Contrôle Stratégie*, 8, (1): 5-25.
- Champeil-desplats, V. (2004), Le service public dans les débats constitutifs de 1946, In *Politique d'aujourd'hui* sous la direction de Guglielmi, Gilles J "Histoire et Service public", p231-251, PUF.
- Chareaux, G. (2002), Variation sur le thème : À la recherche de nouvelles fondations pour la finance et la gouvernance d'entreprise *Finance Contrôle Stratégie*, 5, (3): 5-68.
- Charreaux, G. (1997), *Le gouvernement des entreprises corporate governance théories et faits*, Economica: Recherche en gestion.
- Chauvière, M., Godbout, J. (1992), *Les usagers entre marché et citoyenneté*: L'Harmattan, Paris
- Chevalier, J. (1997), Regards sur une évolution, *L'actualité Juridique - Droit Administratif*, juin: 8-15.
- Chevallier, J. (2003), *L'état post-moderne*: LGDJ.
- Chevallier, J. (2005), *Le service public*: Presse Universitaire de France.
- Chiapello, È. (1996), Les typologies des modes de contrôle et leurs facteurs de contingence: Un essai d'organisation de la littérature, *Comptabilité Contrôle Audit*, 2, (2): 51-74.
- Cluzel-Métayer, L. (2006), *Le service public et l'exigence de qualité*: Dalloz.
- Condette-Marcant, A.-S. (2004), Réflexions sur un couple célèbre : Service public et travaux publics dans la généralité d'amiens au xviiiè siècle, In *Politique d'aujourd'hui* (Ed,

- France, P. U. d.). in sous la direction de Guglielmi, Gilles J "Histoire et Service public", p.253-272.
- Cowton, C. J., Dopson, S. (2002), Foucault's prison ? Management control in an automotive distributor, *Management accounting research*, 13: 191-213.
- Creswell, J. (2003), *Research design*: 2nde édition, Sage publications.
- Dambrin, C., Löning, H. (2008), Systèmes de contrôle interactifs et théories de l'apprentissage : Une relecture des travaux de r. Simons à l'aune des théories piagétienues, *Comptabilité Contrôle Audit*, numéro spécial: 113-140.
- De Carmoy, H. (1999), *L'entreprise, l'individu, l'état. Conduire le changement*: éditions Odile Jacob.
- De la Burgade, E., Roblain, O. (2005), "*Bougez avec la poste*" les coulisses d'une modernisation: La Dispute.
- De Quatrebarbes, B. (1998), *Usagers ou clients : Écoute, marketing dans les services publics*: Edition d'organisation, 2ème édition.
- De Vaujany, X. (2003), Le modèle de la vision organisante : Un essai d'instrumentation, *systèmes d'information et management*, 8, (4): 3-29.
- Depret, M. H., Hamdouck, A. (2005), Performance et gouvernance des organisations, In *Gouvernement d'entreprise enjeux managériaux comptables et financier*: Finet Alain Edition de Boeck.
- Di Maggio, P., Powell, W. W. (1983), The iron-cage revisited : Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, *American Sociological Review*, 38: 147-160.
- Direction Générale des collectivités territoriales (2008), *Les collectivités locales en chiffres*: 18ème édition Coordonnées par François Gitton, Mars
- Dressayre, P., Roynette, D. (1999), *Connaître les besoins et évaluer la satisfaction des habitants*: La Lettre du cadre territorial, dossier d'experts.
- Ducrocq, C., Gervais, M., Herriau, C. (2001), Le suivi de la qualité et des coûts dans les entreprises de services : Une enquête sur les pratiques et les outils employés par les départements de contrôle de gestion, *Finance Contrôle Stratégie*, 4, (3): 89-121.
- Dumoulin, R., Gbaka, A. (1997), Contrôle d'entreprises et réseaux stratégiques, une étude exploratoire, *Comptabilité Contrôle Audit*, 1, (3): 23-38.
- Duran, P., Monnier, E. (1992), Le développement de l'évaluation en france nécessités techniques et exigences politiques, *Revue Française de Science Politique*, 42, (2): 235-262.

- Eggrickx, A. (1999), Un exemple type d'organisation incontrôlable paradoxalement contrôlée : Le cas des chambres de commerce et d'industrie, *Comptabilité Contrôle Audit*, 2, (5): 151-170.
- Evrard, Y. (1993), La satisfaction des consommateurs : État des recherches, *Revue Française du Marketing*, 144-145, (4-5): 53-65.
- Ezzamel, M., Hoskin, K., Macve, R. (1990), Managing it all by numbers : A review of johnson and kaplan's "relevance lost", *Accounting and business research*, 20, (78): 153-166.
- Fabiani, J. L. (2006), A quoi sert la notion de discipline ? : in Qu'est-ce qu'une discipline ? Sous la direction Jean Boutier, Jean-claude Passeron, Jacques Revel, éditions EHESS, sept.
- Fabre, P. (2005), L'évaluation de la performance des associations dans les villes françaises, entre proximité et contingence, *Comptabilité Contrôle Audit*, 11, (1): 55-77.
- Faugeras, S. (2007), *L'évaluation de la satisfaction dans le secteur social et médico-social*: Edition Seli Arslan, février.
- Fayol, H. (1966), *Administration industrielle et générale*: Dunod.
- Fornerino, M., Godener, A. (2006), Être contrôleur de gestion en France aujourd'hui : Conseiller, adapter les outils ... Et surveiller, *Finance Contrôle Stratégie*, 9, (1): 187-208.
- Foucault, M. (1975), *Surveiller et punir naissance de la prison*: Gallimard.
- Foucault, M. (1977a), L'oeil du pouvoir, In *Power/knowledge (1981) chap 8* (Ed, panoptique, L.).
- Foucault, M. (1977b), Le jeu de Michel Foucault, In *Power/knowledge de Gordon Colin (1981) chap 11* (Ed, Ornicar).
- Foucault, M. (1977c), Le jeu de Michel Foucault: Ornicar, 10 juillet 1977 in *power/knowledge selected interviews and other writings 1972-1977* edited by Colin Gordon.
- Foucault, M. (1977d), Vérité et pouvoir, In *Power/knowledge de Gordon Colin (1981) chap 6* (Ed, 70, L. a.).
- Foucault, M. (1978), La "gouvernementalité" Cours du Collège de France, années 1977-1978 : « Sécurité territoire population », 4e leçon, 1er février 1978 repris dans *Dits et écrits 1954-1988, tome 3, 1976-1979*, p. 635-656.
- France Qualité Publique (2004), *La satisfaction des usagers/clients/citoyens du service public*: La Documentation Française.

- France Qualité Publique (2006), *Evaluer la qualité et la performance publiques*: La Documentation Française.
- Gaudusson, J. (1974), *L'usager du service public administratif*: Bibliothèque de droit public.
- Gavard-Perret, M.-L., Gotteland, D., Haon, C., Jolibert, A. (2008), *Méthodologie de la recherche réussir son mémoire ou sa thèse en sciences de gestion*: Pearson Education.
- Gendron, Y., Baker, R. C. (2001), Par-delà les frontières disciplinaires et linguistiques : L'influence des penseurs français sur la recherche en comptabilité, *Comptabilité Contrôle Audit*, 2: 5-23.
- Gibert, P. (1986), Management public, management de la puissance publique, *Politiques et Management Public*, juin.
- Giddens, A. (1987), *La constitution de la société*: Presse Universitaire de France, Paris.
- Gordon, C. (1981), *Power/knowledge selected interviews and other writings 1972-1977 by michel foucault*, new-york.
- Hatchuel, A., Pezet, E., Starkey, K., Lenay, O. (2005), *Gouvernement, organisation et gestion : L'héritage de michel foucault*: Les Presses de l'Université Laval.
- Hiromoto, T. (1991), Restoring the relevance of management accounting, *Journal of Management Accounting Research*, 3.
- Hofstede, G. (1977), *Contrôle budgétaire, les règles du jeu*: Paris, édition hommes et techniques.
- Hood, C. (1991), A public management for all seasons?, *Public Administration*, 69, (spring): 3-19.
- Hopper, T., Macintosh, N. (1993), Management accounting as disciplinary practice : The case of itt under harold geneen, *Management accounting research*, 4, (3): 181-216.
- Hoskin, K., Macve, R. (1988), The genesis of accountability : The west point connections, *Accounting Organizations and Society*, 13, (1): 37-73.
- Hoskin, K., Macve, R. (1994), Writing, examining, disciplining : The genesis of accounting's modern power In *Accounting as social and institutional practice hopwood et miller (1999), cambridge studies in management*.
- Huberman, M., Miles, M. B. (1991), *Analyse des données qualitatives* De Boeck Université, méthodologies à la recherche.
- Humbert, C. (2000), *Les usagers de l'action sociale. Sujets, clients ou bénéficiaires*.
- Huron, D., Spindler, J. (1998), *Le management public local*: LGDJ politiques locales.
- Huron, D., Spindler, J. (2008), *Le management public en mutation*: L'harmattan.
- Isaac, J. (1998), *Erving goffman et la microsociologie*: Presse Universitaire de France, Paris

- Ittner, C. D., Larcker, D. F., Rajan, M. V. (1997), The choice of performance measures in annual bonus contracts, *the accounting review*, 72, (2): 231-255.
- Janicot, L. (2007), Les systèmes d'indicateurs de performances environnementale (ipe), entre communication et contrôle, *Comptabilité Contrôle Audit*, 1, (13): 47-68.
- Jeannot, G. (1998), *L'usager des services publics*, paris: Presse Universitaire de France, Que sais-je.
- Jeannot, G. (2007), La situation des particuliers à l'égard des services publics, *Cahiers Français*, 339.
- Jensen, M. C., Meckling, W. H. (1976), Theory of the firm : Managerial behavior, agency costs and ownership structure, *Journal of financial economics*, 3: 305-360.
- Jougleux, M. (2006), Enrichir l'approche théorique de la qualité dans les services : Qualité du service et qualité de service, *Recherche et Applications en Marketing*, 21, (3).
- Kaplan, R. S., Norton, D. P. (1992), The balanced scorecard - measures that drive performance, *Harvard Business Review*: 71-79.
- Kelly, J., Swindell, D. (2002), A multiple-indicator approach to municipal service evaluation : Correlating performance measurement and citizen satisfaction across jurisdictions, *Public Administration Review*, 62, (5): 610-621.
- Kelly, J. M. (2005), The dilemma of the unsatisfied customer in a market model of public administration, *Public Administration Review*, 65, (1): 76-84.
- Knoepfel, P., Varone, F. (1999), Mesurer la performance publique : Méfions-nous des terribles simplificateurs, *Politiques et Management Public*, 17, (2).
- Kotler, P. (2006), *Marketing management*: Pearson Education.
- Lacaze, A. (2005), La loif : Simple outil de management, ou dogme écrasant ?, *Gérer et Comprendre*, 81: 5-13.
- Lambert, C., Pezet, E. (2007), Discipliner les autres et agir sur soi : La double vie du contrôleur de gestion, *Finance Contrôle Stratégie*, 10, (1): 183-208.
- Lascoumes, P. (2007), L'usager dans le système de santé : Réformateur social ou fiction utile ?, *Politiques et Management Public*, 15, (2): 129-144.
- Leca, J. (1993), L'évaluation dans la modernisation de l'état, *Politiques et Management Public*, 11, (2): 165.
- Legrain, A., Auwers, T., Ulens, W. (2006), Évaluer les résultats d'une administration décentralisée dans le cadre d'une relation contractualisée : Le cas de la sécurité sociale en belgique, *Politiques et Management Public*, 24, (2): 111-141.

- Lorino, P. (1999), La recherche de la valeur perdue : Construire les processus créateurs de valeur dans le secteur public, *Politiques et Management Public*, 17, (2): 21-33.
- Louart, P. (1993), Les champs de tension en gestion des ressources humaines: in Repenser la gestion des ressources humaines ?, coordonné par julienne Brabet, economica, gestion, novembre, p165-211.
- Malleret, V. (2009), Peut-on gérer le couple coûts-valeur ?, *Comptabilité Contrôle Audit*, 1, (15): 7-34.
- Masse, M.-C. (1996), Le contrôle de gestion dans un hôpital public : Un modèle de transactions "diagonales", *Comptabilité Contrôle Audit*, 1, (2): 21-43.
- Melleray, G. (1981), *La tutelle de l'état sur les communes*: Edition Sirey.
- Mestre, J.-L. (2004), L'emploi de l'expression "service public" sous l'ancien régime, In *Politique d'aujourd'hui* (Ed, PUF). in sous la direction de Guglielmi, Gilles J "Histoire et Service public", p21-58.
- Miller, P., O'Leary, T. (1987), Accounting and the construction of the governable person, *Accounting, Organizations and Society*, 12, (3): 235-265.
- Minard, P. (1998), *La fortune du colbertisme*: Fayard, Paris.
- Nicinski, S. (2001), *L'usager du service public industriel et commercial*: L'harmattan.
- Nikitin, M. (2006), Qu'est-ce qu'une problématique en science de gestion et comment l'enseigner ?, *Comptabilité Contrôle Audit*, (thématique): 87-100.
- Nioche, J.-P. (1982), De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques, *Revue Française de Science Politique*, 32, (1): 32-61.
- Nobre, T. (2001), Management hospitalier : Du contrôle externe au pilotage, apport et adaptabilité du tableau de bord prospectif, *Comptabilité Contrôle Audit*, 2, (7): 125-146.
- Ogden, S. G. (1997), Accounting for organizational performance : The construction of the customer in the privatized water industry, *Accounting Organizations and Society*, 22, (6): 529-556.
- Oliver, R. L. (1980), A cognitive model of the antecedents and consequences of satisfaction decisions, *Journal of marketing research*, 17: 460-469.
- Oliver, R. L. (1981), Measurement and evaluation of satisfaction processes in retail settings, *Journal of retailing*, 57, (3): 25-48.
- Orange, G. (1999), Management public: in Encyclopedie de la gestion et du management, sous la direction de Robert Le Duff, Dalloz Gestion, p.743-744.

- Osborne, D., Gaebler, T. (1992), *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*: Reading, MA: Addison-wesley, New-York, Basic Books, 432p.
- Ouchi, W. G. (1977), The relationship between organizational structure and organizational control, *administrative science quarterly*, 22: 95-113.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. A., Berry, L. L. (1988), Servqual : A multiple-item scale for measuring consumer perceptions of service quality, *Journal of retailing*, 64, (1): 12-40.
- Perret, V., Josserand, E. (2003), *Le paradoxe : Penser et gérer autrement les organisations*: ellipses, mars.
- Pezet, A. (1998), *Les fonctions des instruments de la décision d'investir : Contribution à une technologie de l'investissement*, Doctorat Sciences de gestion, Paris IX Dauphine, CREFIGE, novembre.
- Pezet, E. (2004), Discipliner et gouverner : Influence de deux thèmes foucaaldiens en sciences de gestion, *Finance Contrôle Stratégie*, 7, (3): 169-189.
- Pezet, E. (2007), Le coaching : Souci de soi et pouvoir: in Management et conduite de soi Enquête sur les ascèses de la performance, sous la direction d'Eric Pezet, Vuibert, juin, p77-98, chap 4.
- Poincelot, E., Wegmann, G. (2005), Utilisation des critères non financiers pour évaluer ou piloter la performance : Analyse théorique, *Comptabilité Contrôle Audit*, 2, (11): 109-125.
- Poincelot, E., Wegmann, G. (2008), Les motivations des managers utilisant des critères non financiers : Une analyse empirique, *Comptabilité Contrôle Audit*, 1, (14): 69-92.
- Quin, C. (1997), Assujéti, client ou partenaire : Que devient l'usager du service public ? : in Warin (1997), *Quelle modernisation des services publics Les usagers au coeur des réformes*, La découverte, p.332-354.
- Rangeon, F. (1993), La notion d'évaluation: in Curapp, *L'évaluation dans l'administration*, Presse Universitaire de France, p. 11-33.
- Rapport Attali (2008), *300 décisions pour changer la france*. dir Jacques Attali, commission pour la libération de la croissance française, La documentation française.
- Rapport Candiard, B., Vallet, G. (2003), *L'amélioration de l'accueil des usagers dans l'administration*. Rapport au Premier Ministre.
- Rapport Cornut-Gentile (2010), *Modernisation de l'état, qualité des services publics et indicateurs* Présidée par François Cornut-Gentile, remis à Eric Woerth Ministre du

- budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, remis le 3 mars 2010.
- Rapport Deleau (1985), *Evaluer les politiques publiques*. remis au Premier Ministre, publication par le commissariat général du plan, M Deleau, JP Nioche, P Penz et R Poinard, la documentation française.
- Rapport du Comité d'Enquête sur le Coût et le Rendement des services publics (2001), *Les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers*. Cour des comptes sous la direction de Lorit Jean-François, Barichard Serge, Brunetiere Xavier, Pave Francis, Thierree Jean.
- Rapport Sapin (1983), *La place et le rôle des usagers dans les services publics*. Rapport au Premier ministre, Michel Sapin.
- Rapport Viveret (1989), *L'évaluation des politiques et des actions publiques* remis au Premier Ministre, P Viveret, la Documentation Française.
- Rey, A. (1998), *Dictionnaire historique de la langue française*: Le Robert.
- Rey, A. (2001), *Le grand robert de la langue française*: Direction Alain Rey.
- Richard, C., Reix, R. (2002), Contribution à l'analyse de la qualité du processus d'audit: Le rôle de la relation entre le directeur financier et le commissaire aux comptes, *Comptabilité Contrôle Audit*, 8, (1): 151-174.
- Rose, N. (1991), Governing by numbers : Figuring out democracy, *Accounting Organizations and Society*, 16, (7): 673-692.
- Sabadie, W. (2003), Conceptualisation et mesure de la qualité perçue d'un service public, *Recherche et Applications en Marketing*, 18, (1): 1-18.
- Sabadie, W., Prim-Allaz, I., Llosa, S. (2006), Contribution des éléments de gestion des réclamations à la satisfaction : Les apports de la théorie de la justice, *Recherche et Applications en Marketing*, 21, (3): 47-63.
- Saïas, M., Leonard, J.-P. (1977), Service public et service du public, *Revue Française de Gestion*: 9-25.
- Savall, H., Zardet, V. (2004), *Recherche en sciences de gestion : Approche qualimétrique*: Economica.
- Stipak, B. (1979), Citizen satisfaction with urban services potential misuse as a performance indicator, *Public Administration Review*: 46-52.
- Stipak, B. (1980), Local governments' use of citizen surveys, *Public Administration Review*: 521-525.

- Swindell, D., Kelly, J. M. (2000), Linking citizen satisfaction data to performance measures a preliminary evaluation, *Public performance and management review*, 24, (1): 30-52.
- Thietart, R.-A. (2007), *Méthodes de recherche en management*: Dunod, 3ème édition.
- Truchet, D. (1997), Unité et diversité des "grands principes" du service public, *l'Actualité Juridique - Droit Administratif*, juin: 38-46.
- Vaivio, J. (1999), Examining "the quantified customer", *Accounting, Organizations and Society*, 24: 689-715.
- Venezia, J.-C. (2004), La naissance de la notion de service public, In *Politique d'aujourd'hui* sous la direction de Guglielmi, Gilles J "Histoire et Service public", p163-173, PUF.
- Waechter-Larrondo, V., Barbier, R. (2008), Distribution de l'eau : Jeux de force autour de la norme "service à l'utilisateur", *Sociétés contemporaines*, 71, (3): 49-65.
- Waechter, V. (2003), *La modernisation des services publics locaux par l'utilisateur contribution à la sociologie du changement organisationnel*: Université Marc Bloch de Strasbourg.
- Warin, P. (1993), Vers une évaluation des services publics par les usagers ?, *Sociologie du travail*, 3: 309-331.
- Warin, P. (1997), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au coeur des réformes*: La Découverte.
- Warin, P. (1999), La performance publique : Attentes des usagers et réponses des ministères, *Politiques et Management Public*, 17, (2).
- Weber, M. (1965), *Essai sur la théorie de la science* Paris, Plon.
- Weick, K. (1995), *Sensemaking in organizations*: Sage Publications, Californie.
- Weil, P., Pouyaud, D. (2003), *Le droit administratif*: Presse Universitaire de France.
- Wirtz, P. (2002), *Politique de financement et gouvernement d'entreprise*: Economica, recherche en gestion.
- Yin, R. K. (1989), *Applications of case study research*: Sage publications.
- Yin, R. K. (1993), *Case study research: Design and methods*: Sage publications.

ANNEXES

Cadres d'analyse	Fondements théoriques	Visions du contrôle de gestion
Théorie de la structuration de Giddens (1995)	Le travail analyse le dualisme de la structure et de l'action des conduites humaines ; Le contrôle réflexif est un trait caractéristique de toute action ; Les propriétés structurelles des systèmes sociaux sont à la fois des conditions (contraintes) et des résultats (compétences) des activités accomplies par les agents.	La coalition met en place des pratiques de domination pour répondre aux contraintes et s'appuie sur elles pour légitimer sa domination ; L'adoption des outils de surveillance et de contrôle évolue en fonction des conditions de domination ; Les pratiques de contrôle sont à la fois un système structuré par les acteurs et un système de structuration de leurs actions et se définissent au gré de l'évolution des représentations, des ressources d'autorité et des bases de légitimation.
Théorie de l'apprentissage organisationnel de Argyris et Schön (1978)	L'organisation doit mettre en place des dispositifs d'apprentissage face à un environnement évolutif ; La connaissance se crée dans l'action ; Ces stratégies défensives sont néfastes à l'apprentissage organisationnel car les individus créent et agissent dans le but de conserver l'univers dans lequel ils vivent.	Le travail étudie le rôle des interactions interindividuelles dans l'apprentissage et l'élaboration des connaissances du contrôle. Le contrôle de gestion apparaît comme un outil d'aide au pilotage et d'accumulation des connaissances de l'organisation dans un souci d'amélioration des performances ; Le renforcement des interactions entre contrôleur de gestion et managers de centre apparaît comme faisant progresser l'apprentissage de l'organisation.
Théorie de l'enaction de Weick (1995)	L'individu construit, réagence et perçoit sélectivement la réalité ; Les acteurs construisent leur environnement en fonction des informations reçues et agissent en fonction de cette perception ; L'acteur crée de l'ordre et des contraintes à son action en réduisant le caractère équivoque de certaines informations reçues	Cette théorie analyse les outils de contrôle de gestion comme la résultante des perceptions des acteurs qui construisent leurs environnements en fonction des informations reçues, le processus d'enaction créant l'opportunité de lancement du dispositif de contrôle. Le travail vise à étudier les modalités de résistance ; Les acteurs sont amenés à mettre en œuvre des règles informelles venant pallier les règles formelles des systèmes automatisés de contrôle.
Théorie néo-institutionnelle de la légitimité de Di Maggio et Powell (1983)	Les organisations sont des systèmes coordonnés apparaissant dans des contextes institutionnels de recherche de légitimité ; Chaque organisation évolue dans un champ organisationnel constituant autant de sources de pressions à l'homogénéisation et l'uniformisation des structures et des comportements.	Ce cadre analyse les pratiques de construction des indicateurs autour du problème de complexité et de représentativité. L'adoption des pratiques de contrôle de gestion résulte de différences en termes d'environnement institutionnel et de la capacité des organisations à y répondre ; Les indicateurs de performances environnementales ont un usage externe de communication environnementale générale et un usage interne de contrôle de performance environnementale locale (logiques concurrentes et complémentaires).
Théorie contractuelle de l'agence de Jensen et Meckling (1976)	L'organisation est un nœud de contrats vu comme un mécanisme d'alignement des intérêts entre agent-principal ; Cette théorie se fonde sur les comportements des acteurs marqués par l'opportunisme et par la volonté de maximisation de l'utilité individuelle. Les acteurs sont calculateurs, prêts à des comportements opportunistes.	L'existence de ces relations d'agence oblige le principal à mettre en place des systèmes incitatifs de contrôle afin de faire face à l'opportunisme de l'agent. Cela permet au principal de s'assurer que l'agent agit dans le sens souhaité, même si ces outils sont sources de coût d'agence ; Le contrôle de gestion vise à réduire l'opportunisme de l'agent et les asymétries d'information résultant de la relation d'agence.
Théorie foucauldienne du gouvernement (1976)	Le travail de Foucault dépasse l'étude des mécanismes de discipline et de surveillance dont il s'est attaché à démontrer l'historicité. Ces analyses montrent également le rôle des savoirs et des discours dans le développement des pratiques de gouvernementalité.	Le contrôle de gestion permet de répartir, surveiller les corps et les esprits en permettant à tout moment de voir sans être vu. Il s'agit des techniques d'individualisation des pratiques de gestion. Les chiffres du contrôle permettent de discipliner les employés dans les entreprises.
Théorie de l'acteur-réseau de Callon et Latour (1986)	L'acteur est inséré dans un réseau de relations qui l'amène à mettre en place des activités de traduction de ses intérêts ; Il doit également enrôler ces acteurs pour mettre en œuvre son projet en favorisant l'appropriation.	L'outil de contrôle se transforme tout au long du processus de construction de l'outil ; L'adhésion au projet apparaît comme une condition au développement de l'outil tout comme l'existence de traducteurs susceptibles d'intéresser les acteurs dans le processus de construction du contrôle (importance de la dialectique représentations-outil).

Annexe 1. Les cadres d'analyse utilisés en contrôle de gestion [non exhaustifs]

Annexe 2. Les données issues de l'étude documentaire

LES THEMES ASSOCIES (CODE 1)	
Contrôle de gestion	04/05/1998 ;
Démocratie locale	07/06/1982 ; 04/07/1983 ; 16/05/1985 ; 15/12/1989 ; 27/11/2000 ;
Evaluation	09/01/2006 ;
Management public	04/05/1998 ;
Modernisation	16/09/1985 ; 17/06/1996 ; 02/09/1996 ;
Qualité	10/06/1991 ; 11/11/1996 ; 13/01/1997 ; 02/11/1998 ; 14/12/1998 ; 15/02/1999 ; 17/05/1999 ; 20/12/1999 ; 26/08/2002 ; 24/03/2003 ; 26/06/2006 ; 11/12/2006 ;
Ressources humaines	07/12/1992 ; 12/03/2001.
LES TENSIONS ASSOCIEES (CODE 2)	
Contrôle de gestion	01/06/1992 ; 16/07/2001 ; 16/10/2006 ; 13/11/2006 ;
Démocratie locale	07/06/1982 ; 16/05/1985 ; 15/12/1989 ; 27/11/2000 ; 11/06/2001 ; 11/03/2002 ; 05/01/2004 ;
Evaluation	05/01/1998 ; 03/02/2003 ; 31/03/2003 ; 06/09/2004 ; 17/01/2005 ; 29/09/2005 ; 17/10/2005 ; 09/01/2006 ;
Informatique	01/09/1980 ;
Management public	21/12/1981 ; 03/02/1986 ; 07/10/1991 ; 13/03/1995 ;
Modernisation	05/10/1986 ; 05/11/1990 ; 17/05/1999 ; 31/05/2004 ;
Politique	05/12/1988 ;
Qualité	16/09/1985 ; 03/03/1986 ; 18/07/1988 ; 18/12/1995 ; 29/04/1996 ; 06/01/1997 ; 19/10/1998 ; 02/11/1998 ; 14/12/1998 ; 21/12/1998 ; 17/05/1999 ; 09/08/1999 ; 11/09/2000 ; 24/03/2003 ; 08/09/2003 ; 29/09/2003 ; 13/10/2003 ; 15/03/2004 ; 04/07/2005 ; 13/02/2006 ; 18/06/2007 ;
Ressources humaines	05/05/1997 ; 18/10/1999 ; 12/03/2001 ; 28/10/2002 ; 14/03/2005.
LES DISCOURS DU CONTROLE (CODE 3)	
Communication	16/02/1981 ;
Contrôle de gestion	18/05/1981 ; 23/08/1993 ; 18/04/1994 ; 16/07/2001 ;
Démocratie locale	07/06/1982 ; 27/11/2000 ; 14/01/2002 ; 11/02/2002 ; 08/03/2004 ;
Evaluation	13/10/1999 ; 31/03/2003 ; 17/01/2005 ; 29/09/2005 ; 17/10/2005 ;
Informatique	01/09/1980 ; 18/05/1987 ;
Management public	07/10/1991 ; 18/11/1991 ;
Modernisation	06/05/1985 ; 05/11/1990 ; 03/11/1997 ; 11/05/1998 ; 30/08/1999 ; 15/01/2007 ;
Politique	05/12/1988 ;
Qualité	16/09/1985 ; 01/12/1986 ; 18/07/1988 ; 29/07/1991 ; 02/09/1991 ; 06/11/1995 ; 18/12/1995 ; 06/01/1997 ; 19/10/1998 ; 02/11/1998 ; 14/12/1998 ; 15/02/1999 ; 17/05/1999 ; 09/08/1999 ; 20/03/2000 ; 11/09/2000 ; 02/09/2002 ; 11/11/2002 ; 24/03/2003 ; 13/10/2003 ; 22/12/2003 ; 15/03/2004 ; 29/11/2004 ; 24/01/2005 ; 07/03/2005 ; 04/07/2005 ; 08/05/2006 ; 18/06/2007 ;
Ressources humaines	25/04/1994 ; 05/08/1996 ; 12/03/2001 ; 14/03/2005 ; 16/05/2005.

Annexe 3. Les données issues des entretiens semi-directifs

SPL	Statut SPL [domaine]	Outils identifiés par la recherche
1	Commune [culture]	Retours directs des usagers ; Recueil des réclamations des usagers (courriers) ; Cahier de doléances ; Remontées des opinions des usagers par les agents d'accueil ; Comité de quartier ; Panel d'usagers.
2	Commune [accueil]	Recueil des réclamations des usagers ; Cahier de doléances (manuscrit à l'accueil et électronique) ; Remontées des agents territoriaux par des réunions trimestrielles avec compte-rendu ; Retours directs des usagers.
3	Conseil régional [éducation]	Enquête téléphonique de satisfaction auprès du personnel des lycées ; Questionnaire ponctuel de satisfaction auprès des proviseurs ; Retour des agents de maintenance des agents ; Groupe d'écoute ; Suivi réclamations courriers.
4	Commune [culture]	Retours directs des usagers ; Recueil des réclamations des usagers (courriers) ; Livre d'or.
5	Commune [culture]	Retours directs des visiteurs ; Livre d'or.
6	Commune [accueil]	Recueil des réclamations des usagers sans statistiques (permanence des élus) ; Remontées des opinions par les agents au coup par coup ; Cahier de doléances ; Conseil de quartier.
7	Commune [social]	Suivis des réclamations courrier avec statistiques ; Cahier de doléances sur Internet ; Questionnaire papier de satisfaction des usagers.
8	Commune [culture]	Retours directs des visiteurs ; Recueil des réclamations des usagers (courriers, courriels) ; Livre d'or.
9	Commune [social]	Conseil de quartier avec compte-rendu ; Conseil de vie sociale.
10	Commune [accueil]	Questionnaire permanent d'évaluation usagers et non usagers ; Courriers aux Maires.
11	Commune [social]	Retours directs des usagers ; Visites sur place ; Recueil des réclamations des usagers.
12	Commune [social]	Retours directs des usagers ; Recueil des réclamations des usagers.
13	EPCI [transport]	Panel clients, Commission consultative SPL ; Traitement des réclamations par courrier et téléphone ; Fiche de signalement ; Commission consultative des services publics locaux avec compte-rendu ; Recueil des réclamations des usagers.
14	CG [culture]	Livre d'or ; Recueil des réclamations des usagers avec traitement informatisé ; Remontées des opinions des usagers par les agents territoriaux non formalisées.
15	Commune [culture]	Recueil des réclamations des usagers (courriers) ; Livre d'or ; Remontées des opinions des usagers par les agents du musée et conférenciers ; Comités d'usagers.
16	Commune [accueil]	Traitement des réclamations ; Système de médiation avec les usagers ; Baromètre de satisfaction permanent sur les lieux accueillants du public.

Annexe 4. Les données issues de la méthode par études de cas

N° SP	SPL	Service concerné	Indicateur de satisfaction des usagers	Personnes interrogées	Documents exploités
S1	Commune	Services accueil et CCAS	Enquête auprès des bénéficiaires du Revenu Minimum d'Insertion et enquête primo accueil	Responsable service action sociale ; Responsable service accueil ; Chargé de mission analyse des besoins ; Agent d'accueil ; Elu	Rapports d'évaluation ; Dossier de presse ; Magazines internes ; Tableaux de bord
S2	Commune	Services accueil et démarches administratives	Enquête ponctuelle sur l'accueil physique (mairies et bibliothèques)	Responsable service relation usager ; Responsable mission évaluation ; Agent d'accueil	Rapports d'évaluation ; Charte d'accueil ; Magazines internes
S3	Commune	CCAS	Enquête ponctuelle sur le portage des repas	Responsable service ; Directeur général des services	Rapport d'évaluation ; Dossier de presse
S4	Conseil Général	Service transports / Transporteurs	Enquête ponctuelle portant sur la qualité du transport commercial et enquête transport à la demande	Responsable service ; Responsables qualité transporteurs 1 et 2	Rapports d'évaluation ; Guide d'évaluation et de rédaction administrative ; Dossier de presse ; Fascicule de communication ; Compte rendu de réunion ; Notes en CTP
S5	Conseil Général	Service social / Association	Enquête ponctuelle auprès des parents bénéficiant du dispositif	Responsable service ; Responsable association ; Chargé de mission relation usager ; Représentant syndical	Rapports d'évaluation ; Dossier de presse, Plan stratégique à horizon 2015 ; Fascicule de communication ; Guide d'évaluation et de rédaction administrative.
S6	Conseil Régional	Service infrastructure et transport / SNCF	Enquête permanente sur la qualité du service de transport	Responsable service ; Responsable service qualité SNCF ; Représentant d'association des usagers	Rapports d'évaluation ; Compte rendu réunion concertation ; Dossier de presse
S7	Commune	Services accueil Etat civil	Enquête permanente portant sur l'accueil physique	Responsable qualité ; Responsable service ; Agent d'accueil ; Maire	Rapports d'évaluation ; Charte d'accueil ; Guide de formation accueil
S8	Commune	Services accueil / CCAS	Enquête ponctuelle portant sur l'accueil	Responsable qualité ; Agent d'accueil	Rapports d'évaluation ; Charte d'accueil ; Dossier de presse ; Tableaux de bord qualité

Annexe 5. Le compte-rendu de l'entretien Responsable qualité S7

Notre démarche est de s'intéresser aux outils d'évaluation de la satisfaction des usagers, savoir ce qu'il y a eu avant ? Comment cela a-t-il été mis en place ? Depuis quand ? Quels sont les interlocuteurs que vous avez sollicités pour créer cet outil ? A quoi cela a-t-il servi jusqu'à aujourd'hui et comment vous voyez votre démarche dans le futur ?

D'accord, alors en fait quand on prend le référentiel Iso 9001 comme nous l'avons pris dans l'ensemble de ces prescriptions, entre guillemet, parce que finalement ça nous laisse une grande marge de manœuvre c'est pour cela que c'est appliqué autant dans le privé que dans le public, on a un passage obligatoire qui est la mesure de la satisfaction des clients, parce que la norme parle de client nous on l'a traduit en usager mais la notion de client ne nous fait pas peur, il y a un certain nombre de collègues avec qui on a eu des discussions parce qu'on n'est pas une entreprise privée néanmoins on rend un service parfois un service payant même s'il ne couvre pas l'ensemble de la dépense donc la notion de client ne nous a pas choqué, on a plus de problèmes sur la compréhension de toute la terminologie de la norme en terme de processus, de modes opératoires, d'instructions ... Les procédures on sait ce que c'est parce que dans l'administration, des procédures il y en a mais en termes de terminologie on n'a pas eu de trop grosse difficulté par la suite et donc effectivement il y avait un point de passage un peu obligatoire qui est la mesure de la satisfaction des usagers. Alors ça c'est quelque chose qui ne se faisait pas auparavant donc on a lancé la démarche en janvier 2005 mais auparavant il n'y avait pas de véritable mesure de la satisfaction des usagers, on avait des éléments de prise en compte de leurs observations, de leurs réclamations : par courrier, par mail, on avait mis en place un numéro spécial qui permettait aux usagers de laisser sur un répondeur un message, anonyme ou pas, pour déclarer un accident, quelque chose qui leur paraît anormal par rapport au service qui doit être rendu : une rue qui est dans le noir, poubelle non ramassée même si ce n'est pas de la compétence de la ville, on a aussi un peu ce problème-là, c'est-à-dire qu'il y a toujours cette notion de mairie de proximité donc on est interpellé également pour d'autres lieux comme le carrefour [précision] qui je crois relève aujourd'hui du Conseil Général, on a des appels réguliers parce que les usagers ne connaissent pas obligatoirement les propriétaires des routes sur lesquelles ils vont rouler. Donc ça c'est un problème un peu de croisement dans les compétences des collectivités et de toute façon le seul lien de proximité, c'est la mairie. Donc on absorbait déjà je dirais cette masse qui était traitée, et qui l'est toujours, par les services compétents, souvent les services techniques, en fait on avait une entrée par ce numéro-là, par les réclamations papiers, par les courriers voir un peu par les mails sur le site Internet et puis 90% en fait allait au service technique donc, c'était très ciblé.

Quand on a mis en place la démarche qualité on s'est intéressé aux besoins exprimés et non exprimés de l'utilisateur. Cela nous a amené à réfléchir sur la manière dont on écoutait l'utilisateur, en plus il y a les moyens qu'on met à la disposition et puis il y a, comme on est dans une mairie, même si elle est importante, la 3^{ème} du département, elle est à taille humaine on a beaucoup d'entrées notamment par les élus qui ont développé depuis 2001 une démocratie participative avec de nombreux conseils de quartiers, de nombreuses procédures de concertation sur des projets où jusque-là on n'avait quasiment pas de procédures de concertation, on n'allait pas taper à la porte des usagers pour leur dire ce qu'on allait faire, comment on allait le faire, s'ils étaient d'accord, quel était leur avis, quand est-ce qu'on allait le faire, ça c'est des nouvelles approches de management des politiques locales qu'on n'avait pas dans les années 1980, ça s'est développé avec la décentralisation, là effectivement sur chaque opération on intègre la prise en compte de ce temps de concertation, on l'appelle un peu différemment car soit on a de l'information parce que de toute façon ce sont des interventions qui sont obligatoires, elles sont dictées comme on en a parlé récemment sur une chambre de France télécoms qui était en train de s'enfoncer dans le sol, il y aura blocage de rue mais on ne fait pas de concertation là-dessus, c'est une intervention d'urgence, de sécurité, il n'y a pas de discussion. Par contre sur tout ce qui est aménagement de trottoir, emplacement des arbres, des déviations, des ralentisseurs, là oui on présente des plans d'ensemble, et on intègre dans notre planning un temps de concertation et on se met surtout en tête qu'on serait capable de revenir sur ce qu'on a proposé, sinon on ne fait que de l'information on dira voilà votre rue va être requalifiée et puis ce sera fait de telle ou telle manière.

Donc cette concertation existait avant même d'avoir démarré la démarche ?

Oui exactement, elle a vraiment pris son essor depuis 2001, depuis le renouvellement de l'équipe, parce qu'en fait c'est un maire nouveau, une majorité d'adjoint nouveau avec des anciens qui étaient déjà dans les mandats précédents, mais c'est une impulsion véritablement nouvelle. Alors après dans le cadre de cette démarche qualité, on s'est posé la question de la mesure de la satisfaction des usagers. On a deux possibilités, la norme veut que l'on mesure la satisfaction mais n'impose pas d'outil, c'est l'avantage de la norme, elle ne dit pas voilà il faut faire cela, il faut faire des enquêtes, il ne faut pas en faire, c'est tous les mois, tous les trimestres, cela elle ne le dit pas du tout, voilà elle dit dans le système qualité comment vous mesurez la satisfaction des usagers. Donc on a mis en place un outil maison qu'on a fait fonctionner : donc là, je vous ai amené des exemples de questionnaire, le dernier questionnaire que l'on a mis en place c'était suite à l'audit de certification : le blanc pour

l'ensemble des services et le vert pour la bibliothèque où il y avait un certain nombre de questions particulières. Donc en fait c'est un outil maison qui s'est appuyé sur de nombreux échanges qu'on a pu avoir avec d'autres collectivités, on a beaucoup travaillé avec [autre commune] qui est une ville de strate catégorie socioprofessionnelle à peu près équivalente à notre ville qui est en région parisienne ou on a eu de très bons contacts et de très bons échanges. Il y a d'autres villes qui sont également dans d'autres démarches et qui n'ont pas les mêmes problématiques, elles démultiplient les problèmes d'accueil et n'ont pas non plus les mêmes moyens comme [autre commune] relativement plus élevé ou [autre commune] qui n'est pas certifiée Iso 9001 mais qui est dans une autre démarche qualité avec d'autres référentiels très intéressants où [autre commune] qui a mis en place avec le CNFPT le référentiel *Qualiville* qui est plus formaté pour un service public ou une collectivité locale. On a élaboré ce questionnaire maison et réalisé depuis le lancement en juin 2006 quatre enquêtes de satisfaction, on a eu de bons résultats sur la plupart des enquêtes. C'est le service qualité qui a traité ces enquêtes on avait établi 2 types d'Items : les items sur la qualité du service qui reposaient davantage sur la qualité du travail des agents sachant que ce n'était pas eux que l'on évaluait mais cette qualité de service reposait sur le temps d'attente, la qualité des réponses, l'accueil réservé, les informations données, on voit qu'elle repose quand même sur le personnel qu'il y a à l'accueil et les items qui reposent sur les conditions d'accueil et notamment la confidentialité, les conditions physiques de l'accueil, les horaires, les conditions d'accès (stationnement).

C'était des choses qui avaient déjà été identifiées ?

C'est ce qui a été identifié par le groupe projet qualité que j'animais en tant que responsable qualité comme pouvant être des éléments pouvant poser difficultés dans les relations entre la mairie et ses usagers. L'objectif des indicateurs mis en place dans la démarche qualité c'est que les indicateurs soit en lien avec cependant un risque : la non-satisfaction des usagers. Par exemple si nous ne permettons pas la confidentialité, si les horaires ne sont pas adaptés aux besoins ou si les conditions d'accès sont très difficiles, stationnement difficile ou si l'on ne peut pas accéder facilement à pied ou à vélo. Ce sont des éléments sur lesquels on pouvait prendre facilement le pouls des usagers. En fait les résultats étaient globalement assez bons, la difficulté du système a été sa pérennité c'est-à-dire que les premières enquêtes étaient assez bonnes, on avait un nombre de questionnaires relativement important notamment sur la première enquête parce qu'on ne l'avait jamais fait, effet d'aubaine.

Combien avez-vous eu de retour ?

Pour la première enquête environ 500 réponses (plus de 500 questionnaires sur 2500 mis à disposition dans les services d'accueil), mais beaucoup de questionnaires sont partis dans la nature, on n'avait pas prévu d'enveloppe T pour les réponses, on n'a pas été jusque-là même si on sait que certaines Communes le font comme [nom autre Commune] de manière permanente mais cela s'essouffle. Pour le deuxième et le troisième questionnaire, on est passé à un peu moins de 300 réponses pour un volume de questionnaire similaire. Beaucoup de questionnaires sont partis dans la nature mais je ne pense pas que cela soit perdu pour autant parce que les usagers, les ont pris, lus mais n'ont pas répondu. Un des effets de cette mesure de satisfaction c'est qu'il y en a qui répondent parce qu'ils sont satisfaits et aussi beaucoup qui saisissent l'occasion de répondre parce qu'ils ne sont pas satisfaits. On laissait également aux uns et aux autres une partie pour les commentaires. Concernant la bibliothèque pour certain cela leur convenait très bien et d'autres ont saisis l'occasion de dire qu'ils rencontraient des difficultés dans l'utilisation du service public, c'est lié à une certaine population qui est très commerçante avec également des professions libérales ou autres donc des personnes avec des horaires qui ne sont pas forcément adaptés à ce que nous proposons. Comme on a beaucoup de commerçant ou de personnes qui travaillent dans le commerce, qui sont employés, le samedi la bibliothèque est ouverte mais eux travaillent par contre le lundi la bibliothèque est fermée mais eux sont disponibles, ils ont un temps de loisir que l'on ne peut pas satisfaire. La plupart des bibliothèques en France fonctionne comme cela, c'est un des éléments de réflexion, les élus ont tranché. Si vous voulez, l'intérêt des éléments de l'enquête c'est que les items que l'on a mis, on les avait classé : en pas satisfaisant, peu satisfaisant, très satisfaisant, on avait un total ensuite et puis c'était de s'interroger sur le risque d'aggraver la mesure d'insatisfaction, les élus ont dit qu'effectivement pour la bibliothèque, compte tenu du faible taux d'insatisfaction sur les horaires, on n'allait pas pour autant fermer le samedi et ouvrir le lundi. Sachant que la norme Iso 9001 nous dit bien qu'on met en place une démarche d'amélioration de la qualité dans la limite de nos moyens humains et financiers, elle ne nous demande pas l'ouverture 7 jours sur 7. Donc les élus ont validé que la bibliothèque resterait ouverte dans ces conditions-là. Néanmoins pour la bibliothèque c'est une réflexion permanente, il y a eu des aménagements un peu à la marge sur les horaires de fermeture le midi et de réouverture en début d'après-midi au lieu de faire 12h-14h, ils ont dû passer à 12H30 – 14h30, c'est un peu à la marge mais c'est déjà important. La bibliothèque a pris en compte l'absence de personnel dans la section de la bibliothèque pour travailler la manière dont on organisait le planning des agents pour pouvoir répondre aux usagers

Parce qu'il n'y avait pas d'agent dans certaine section de la bibliothèque ?

Voilà, on a la chance d'avoir une très grande bibliothèque, il y a une douzaine de postes d'accueil dans la bibliothèque et dans les sections, on doit avoir une dizaine d'agent or on sait que pour tenir 10 postes en permanence il faut une douzaine d'agent donc la bibliothèque a décliné un mode parfait : tous les agents sont là en permanence sauf quand on sait qu'il y a des formations, des réductions du temps de travail, les congés maladie donc on sait qu'on ne peut pas avoir 10 agents en permanence donc on a prévu, ce qu'on appelle un mode dégradé c'est-à-dire que quand on a pas 10 agents comment on fait ? L'objectif étant effectivement de mesurer le risque, le pire étant de ne pas pouvoir ouvrir la bibliothèque, c'est-à-dire que si on n'a que 2 agents on sait qu'on ne pourra pas ouvrir la bibliothèque, alors entre cette fermeture et cette ouverture où on a imaginé combien il nous faudrait d'agent, quel est notre mode ? Donc en fait, ce sont des choix d'ouverture et de présence d'agent dans les sections, donc par exemple on a dit, il nous faut à l'espace multimédia un agent en permanence, parce qu'il faut une assistance aux usagers sur la mise à disposition des CD rom pour l'utilisation de l'espace multimédia, on considère que pour la section jeunesse, il faut du personnel parce qu'on a aussi des enfants qui viennent en autonomie mais pour la section adulte du personnel en permanence n'est pas nécessaire par contre on peut avoir du personnel en rez-de-chaussée sur les bancs pour renseigner éventuellement ou mettre à disposition comme on l'a fait du matériel informatique pour que les usagers puissent effectuer des recherches dans tout notre patrimoine de la bibliothèque.

C'était des choses qui avaient été identifiées dans l'enquête, le manque de disponibilité des agents ?

L'enquête a confirmé dans un certain nombre d'éléments que l'on pouvait avoir sur certains jours une mesure de la satisfaction qui n'était pas optimal parce que dans telle ou telle section il manquait du monde ou parce que l'espace multimédia était fermé parce qu'on avait qu'un agent, il y en a un second qui peut venir en renfort mais il n'a pas le même niveau de compétence que l'agent « titulaire du poste ». Donc en fait ce qui était intéressant dans la mesure de la satisfaction c'était aussi de rapporter les observations des usagers par rapport aux observations des collègues c'est-à-dire que l'on n'a pas mesuré la satisfaction des collègues, on pourrait le faire enfin c'est une idée que l'on avait eu, en disant : La manière dont vous rendez le service vous estimez ça satisfaisant, insatisfaisant ? Donc on avait travaillé sur la confidentialité. Par exemple on a un plan d'amélioration des conditions d'accueil physique et notamment de la confidentialité parce que dans la norme on a aussi des

PAQ, ce qu'on appelle des plans d'amélioration de la qualité et on entend améliorer notre activité. La seule difficulté de cette mesure de la satisfaction c'est que d'une part que c'est un outil que l'on a développé en interne qui a donné des résultats que l'on a cherché ensuite à améliorer, en fonction du nombre de réponse on avait un pourcentage de satisfaction, on s'est aperçu qu'on avait donné 4 possibilités de réponse, peu, pas, satisfait, très satisfaisant) ce qui faisait un peu beaucoup c'est-à-dire que le peu satisfaisant on savait pas très bien l'interpréter, quand les gens ne sont pas satisfaits on comprend, peu satisfait finalement ce n'était pas une réponse exploitable. Donc sur la dernière enquête que vous avez on est revenu au modèle binaire c'est-à-dire que c'est satisfait ou pas satisfait, cela amène les gens à ne pas être dans le gris, on est content ou on ne l'est pas et on leur demande éventuellement pourquoi ils ne sont pas satisfaits. Tous ces éléments nous permettent dans le système qualité et notamment vis à vis de la direction d'apporter des éléments matériels pour dire aux élus voilà par exemple sur l'aménagement de l'accueil principal on a un bureau confidentiel mais on n'en a qu'un. Certains usagers ont également fait remarquer que l'agent qui les accueille était en position assise face à une tablette de verre et cela gênait certains usagers de ne pas pouvoir s'adresser à un agent qui soit à leur hauteur, de même d'autres ont relevé qu'il était un peu délicat d'échanger avec un agent dans un hall. Donc on a, à terme, l'envie d'améliorer un certain nombre de chose. Au pôle social également, on a tout un bâtiment en rez-de-chaussée et on voudrait remettre au sein de l'hôtel de ville, les services d'accueil à la population parce qu'on a eu des remarques concernant les conditions d'accès et de stationnement notamment en matière de signalétique, on essaye de travailler sur des pistes de progrès.

Donc le CCAS est également intégré dans cette démarche ? Tous les points d'accueil étaient concernés ? Y compris les espaces verts par exemple ?

Non on a 15 directions et services dans le périmètre. Exclusivement des directions et des services qui font de l'accueil à l'utilisateur, la direction des espaces verts n'a pas vocation à faire de l'accueil aux usagers. S'il y a des demandes, des observations ou des réclamations, les usagers, en général, viennent ici à la direction des espaces publics parce que l'accueil se fait ici. On a les serres, un secrétariat mais c'est plutôt un secrétariat comptabilité-gestion-organisation des espaces verts ce n'est pas un lieu qui a vocation à accueillir.

Donc il y a un accueil pour la voirie exclusivement ?

Oui de même on a un centre technique municipal dans la zone commerciale où il y a un accueil parce qu'il y a des fournisseurs qui vont là-bas mais les usagers n'ont pas vocation à y aller.

Le point d'entrée de la mairie, il est ici dans le bâtiment de l'hôtel de ville, il est également dans les structures petite enfance et dans le conservatoire mais ce sont des structures éclatées où là, il y a un accueil sur le site. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il y a du personnel d'accueil mais la directrice et son équipe sont dans le système qualité et la mesure de la satisfaction on la mesure également dans ces points-là.

Vous avez dit tout à l'heure qu'il y avait eu 4 enquêtes depuis, donc en fait vous avez amélioré l'enquête tous les 6 mois c'est cela ?

C'est cela, la dernière enquête a eu lieu en septembre 2007 et a confirmé les bons éléments sur un nombre de questionnaire très faible, on a encore chuté pourtant cela faisait un petit moment que l'on n'en avait pas fait donc on pensait relancer l'intérêt des usagers entre temps on avait communiqué sur certaines améliorations qu'on avait pu entreprendre. On se pose des questions puisque notre objectif c'est d'analyser cette mesure de la satisfaction donc soit l'outil n'est plus adapté aux besoins d'expression des usagers ce qui est très probablement le cas à la bibliothèque parce que ce sont des usagers réguliers où il y a eu très peu de retour contrairement à l'état civil parce que quand vous venez faire votre carte d'identité, vous prenez le questionnaire, vous le remplissez et votre carte d'identité vous l'avez pour 10 ans sauf si vous avez besoin d'un passeport mais en général on a plutôt des clients uniques alors qu'à la bibliothèque ils ont des usagers réguliers, comme le conservatoire ou les structures de petite enfance : une mère de famille qui va venir le 3 septembre déposer son enfant et qui prend un questionnaire va le remplir mais elle ne va pas le refaire le lendemain donc je pense qu'on a un peu « usé » l'outil. Avec les élus, en revue de direction qui est la réunion sur le management, la prospective, la stratégie de la démarche qualité où on rend compte des audits, des améliorations des enquêtes, on a suspendu pour le moment l'outil enquête, en tant que responsable qualité je dois rechercher de nouveaux moyens d'organiser de nouvelles mesures de la satisfaction des usagers. Notamment j'ai essayé de contacter, sans grand succès, des organismes de sondage, ce qui est un peu dommage d'ailleurs c'est qu'ils ont tous des sites Internet sur lesquels vous pouvez laisser vos coordonnées et je n'ai eu aucun retour. Pourtant certains ont des départements spécialisés sur ce type de démarche. Enfin ce n'est pas pour autant que l'on va arrêter. La ville de [autre commune] avec laquelle on a travaillé assure des mesures de la satisfaction des usagers environ tous les 2 ans par un cabinet spécialisé, il y en a aussi qui ont travaillé avec des universités (stagiaire ou apprentis ça pourrait être une piste à creuser), l'adjointe au maire a travaillé avec des écoles de commerces et de gestion sur des

points particuliers du développement économique cela dit, on pourrait le faire sur des points particuliers de la démarche qualité.

Qui a pris contact avec le Conseil Général ?

Le service économique, c'était pour des animations et des enquêtes sur le commerce en centre-ville, en centre bourg, cela peut être aussi des appuis intéressants. L'intérêt étant par contre de développer un modèle de mesure qu'on puisse reproduire et comparer c'est-à-dire que l'avantage de notre outil interne c'est qu'on a pu reprendre les items et comparer dans le temps la satisfaction puisqu'on s'était donné des objectifs d'amélioration de la satisfaction.

Vous avez identifié des évolutions assez intéressantes à interpréter ?

Pour l'accueil oui, c'est-à-dire qu'on l'a mit en corrélation avec un plan de formation que l'on a développé et puis l'ensemble des déploiements de notre système qualité ; On a des résultats intéressants sur le temps d'attente on s'est aperçu que c'était un item qui était peu intéressant à développer parce que c'était peu ou pas intéressant enfin peu ou pas satisfaisant par exemple il y avait un nombre de peu ou pas satisfaisant très faible. Le temps de réponse était un élément important parce qu'on s'était donné des objectifs par exemple courrier : dans nos modes opératoires courrier on avait donné un délai pour répondre aux usagers et là on travaille sur le temps de réponse notamment pour les appels téléphoniques. Sur les informations données également on a des taux de très satisfaisant qui vont un peu au-delà de 70% et des taux de satisfaisant qui sont entre 26 et 27% mais entre le très satisfaisant et le satisfaisant, il était difficile d'apprécier les écarts.

L'interprétation est difficile, quel levier de management choisir derrière ?

En fait l'objectif étant un objectif d'amélioration continue si on a 80, l'objectif s'est d'atteindre un chiffre supérieur et d'engager les mesures d'amélioration qui vont être appropriées. Si on sait que systématiquement on a des observations, des réclamations ou des écarts qualité sur nos horaires d'ouverture, sur le non-respect de certains horaires d'ouvertures ou autre... voilà c'est une problématique à prendre en compte. Je vais prendre l'exemple du relais d'assistance maternelle, il y a un agent municipal chargé de l'accueil oral si l'agent est absent comment les usagers sont-ils informés de son absence ? Est-ce qu'elle met une affichette sur la porte ? Est-ce qu'elle laisse son numéro de téléphone portable ? Si elle est absente de manière vraiment impromptue le matin comment est-ce que le pôle social est prévenu ? Comment est-ce que le pôle social se déplace au RAM pour intervenir et informer ?

Alors maintenant on va aller jusqu'au bout, la police c'est pareil, la police, le matin, est ouverte à 8h30, maintenant il se peut qu'il y ait un accident, l'agent d'accueil n'arrive qu'à 9H parce qu'on a des contraintes en matière de gestion du personnel. S'il y a une fermeture entre 8h30 et 9h l'équipe de police qui va être mobilisée va avoir pour objectif d'informer les usagers par un panneau sur la porte que le bureau n'ouvrira qu'à 9h avec un numéro de téléphone de façon à ce que si les usagers cherchent à joindre la police, le numéro soit directement dirigé sur le portable ou sur la radio. S'ils sont pris par un accident au collège et qu'un usager souhaite communiquer avec eux sur un autre besoin d'intervention il pourra joindre la police.

Vous avez identifié comme cela des points de non-qualité ?

Un point de non-qualité pour nous, c'est un écart par rapport à ce que l'on a décrit. Dans le système qualité comme on a un objectif d'efficacité, après on n'a pas un objectif de réponse obligatoire à 100% ce n'est pas l'objectif que l'on se fixe, on peut avoir ce que l'on qualifie d'écart par rapport à ce que l'on a décrit dans nos pratiques, dans nos procédures et nos modes opératoires. Par exemple pour la police, on a eu, dans le cadre de l'enquête de satisfaction, plusieurs écarts liés à la non-ouverture du poste de police aux horaires d'ouverture. Ce que l'on arrive à expliquer aux usagers, c'est un écart bien sûr, c'est que le vendredi après-midi sur le marché on a une équipe en patrouille sur le marché et une équipe en intervention, il se peut qu'il n'y ait qu'un agent en poste et que cet agent ne soit pas policier donc pour prendre la main courante cela peut poser problème parce qu'en fait pour prendre la main courante il faut être policier. Ça n'empêche que l'on peut rappeler une des équipes pour une prise de main courante au poste mais le service peut ne pas être immédiat donc on peut avoir après une dégradation du temps de réponse à la demande.

Donc vous avez discuté avec d'autres directeurs de services pour améliorer ces points-là, en vous appuyant sur l'enquête ?

L'objectif de la démarche est qu'elle est de toute façon transversale c'est que le problème de l'un peut devenir rapidement le problème d'un autre ou se répercuter sur un autre service : problème de retard, de fermeture, d'impossibilité d'ouvrir un service. Certains l'ont déjà vécu avec une incidence ou non sur l'utilisateur : Il est arrivé que les agents devaient prendre leur poste à 9h mais le bâtiment était fermé, il n'y avait pas d'utilisateur donc pas d'insatisfaction sauf si des utilisateurs ont téléphoné et ont eu le répondeur au lieu d'avoir un agent. En fait on a décrit dans toutes nos procédures le mode de fonctionnement que l'on était capable de tenir avec les

moyens que la direction mettait à notre disposition et ensuite on a décrit en fonction d'une analyse du risque le mode dégradé que l'on essayerai faire accepter à l'utilisateur, parce qu'il n'est pas obligé de l'accepter, et qui nous paraît le mode minimum de fonctionnement donc c'est comme je vous disais pour la bibliothèque on prévoit un modèle de dix agents et en moyenne on en a sept. Pareil pour l'accueil état civil, il nous faut sept agents mais en réalité tous les jours on en a quatre. Comment on fonctionne dans ces cas-là sachant qu'il nous faut obligatoirement un officier d'état civil ! On a pleins de logiciels professionnels il arrive également parfois qu'on ait des pannes que l'on n'avait pas envisagées donc on a prévu en mode dégradé de saisir tous les dossiers sur papier. Et ensuite à nous de le ressaisir, lorsque l'utilisateur remplit son dossier de carte d'identité, on ne peut pas le saisir immédiatement sur l'informatique pour tout un tas de raison. Comme on a un processus que l'on a appelé « processus de réalisation de l'accueil à l'utilisateur », processus commun à tous les services, on décrit comment on accueille, à quelle heure, qui, à quel endroit, quels services on rend. On a ce que l'on appelle des processus support pour les bâtiments, l'informatique, les ressources humaines. Par exemple en cas d'absence d'informatique, le directeur de l'informatique, qui pilote le processus informatique, doit dans son processus décrire les mesures qu'il prend pour s'assurer de la maintenance de l'outil informatique, du renouvellement du parc. C'est tout un tas de mesures qui doivent être prises pour garantir le service.

Et lui est intégré dans votre cartographie, sur le processus que vous avez appelé support ?

On a également un processus d'achat (vérification des achats pour que l'on s'assure que les achats correspondent aux besoins). On a un processus support ressources humaines, le besoin exprimé est un besoin en personnels compétents et formés c'est-à-dire qu'on évalue la compétence et la formation des agents. Dans le management du système on responsabilise les responsables de service c'est à eux d'évaluer si les agents en place sont compétents et formés. S'ils ne le sont pas quelles mesures on entreprend. On a un plan de formation.

Est-ce que chaque processus correspond à un service ou il y a une vraie transversalité ?

Non, on n'a pas de processus par service, la transversalité existe parce que l'utilisateur a des besoins qui sont clairement exprimés et des besoins latents qu'il va falloir deviner, aller chercher ou lui faire dire. La prise en compte de cette demande est vraiment commune à tous les services : que l'utilisateur demande une carte d'identité, un permis de construire... après c'est l'activité métier qui rentre en jeu, la manière de l'accueillir, de l'écouter, ce sont des questions communes à tous les services. Mais il y a des services ou par exemple l'inscription scolaire

est un processus mais nous ce n'était pas du tout notre objectif, notre objectif de management de la direction était de créer un projet transversal et que tout le monde soit vraiment engagé dans cette dynamique.

Parce qu'il y avait des problèmes de transversalité ?

Oui comme dans toute organisation et dans la nôtre en particulier c'était un constat de départ. Il fallait renforcer le management et faire en sorte que tous les services et les directions se sentent impliqués dans cette démarche.

Pour réaliser ces enquêtes vous avez travaillé seul ou en groupe ? Parce que tout à l'heure vous parliez d'un « groupe projet » ? Qui composait ce groupe ? Quelles étaient les compétences ?

Lorsque j'ai été nommé responsable qualité, comme c'était une mission qui était directement rattachée au directeur général des services, il fallait mobiliser les services de manière transversale. On a été accompagné par un cabinet, on a conçu avec lui le système qualité avant de le déployer, on a réuni un groupe projet qualité composé d'un représentant de chacun des 15 directions et services. Peu importait le niveau hiérarchique, l'agent représentait le service, ce qui est très nouveau parce que quand on a des réunions hiérarchiques il y a les directeurs mais pas les agents mais nous ce qui nous intéressait davantage c'était les agents car c'est à eux qu'on allait demander la manière dont ils fonctionnaient. Après le déploiement du système qualité au 1^{er} juin on a considéré que le système était conçu et on est passé à d'autres instances. D'une part le comité de direction s'est transformé en revue de direction, c'est ce que dit la norme, la revue de direction est composée des représentants de la direction, dans une collectivité c'est le maire et la direction générale des services, il y a un certain nombre de directeurs et d'adjoint qui sont concernés. C'est volontaire parce qu'ils sont en général à des postes clefs de la mairie mais également du système qualité comme par exemple les ressources humaines, l'informatique, le patrimoine bâti. Des adjoints qui avaient une vision large. L'ordre du jour de la revue de direction est très clair dans la norme Iso 9001. Après la revue de direction, il nous faut faire des revues de processus. En fait on réalise avec les 15 directions et les services une revue du processus réalisation des services d'accueil, ils sont tous présents, ils viennent avec leurs objectifs, leurs indicateurs qualités, la mesure de la satisfaction est l'un des indicateurs de la qualité mais il y en a d'autre cela peut être le nombre de personne accueillie, le nombre d'appels entrants ...

L'indicateur satisfaction est une synthèse de tout cela ? Oui c'est forcément une synthèse de tout cela c'est-à-dire que vous encodé satisfait 1, pas satisfait 2, et vous additionné tout cela et vous faite une moyenne pour chaque question ?

Oui, par contre l'une des difficultés c'est qu'on l'a fait un peu à la mode artisanale. Je sais qu'il existe un logiciel, je ne l'ai jamais vu fonctionné, [logiciel de traitement de données], qui permet d'accompagner les organismes dans le traitement de cette démarche mais notre problème à nous ce n'était pas véritablement le traitement, bien que cela m'ait prie énormément de temps, j'ai travaillé avec un [tableur] avec des formules de calcul mais ce n'était pas tant le traitement que l'élaboration et surtout le déploiement de la mesure de la satisfaction et là où on a des efforts et un plan d'amélioration c'est la dessus. Concernant le traitement, j'ai rapporté les informations en toute honnête, en toute transparence il n'y avait pas de difficulté. Maintenant on a apparemment un peu usé notre système donc la question c'est de savoir comment on lui redonne un peu de vie. Ce qui nous embêtait aussi, c'est que l'on a fait la dernière au mois de septembre et même si c'est un exercice régulier de toute façon on rentrait en pleine période pré-électoral même si on a le droit de poursuivre les activités que l'on avait déjà entreprise. On distingue les activités nouvelles que l'on voudrait lancer ou développer, on a lancé par exemple une démarche qualité ISO 9001 pour le service de restauration mais évidemment il n'aurait pas été très judicieux de faire tomber la certification, on aurait pu le faire, le 1^{er} mars 2008 à une semaine des élections. Cela aurait pu mettre en difficulté la municipalité donc non mais c'est des choses sur lesquelles on peut communiquer. On ne s'arrête pas de communiquer à partir du moment où c'est des éléments factuels.

Vous avez des problèmes dans le déploiement de l'outil hormis le fait que cela se soit essoufflé ?

Non, c'est le groupe « projet qualité » actuel qui a repris les 2 items « qualité de service » et « qualité d'accueil » et les quatre questions à l'intérieur, c'est sur la base de l'expérience. Il faut savoir que l'on a également des agents qui habitent ici et ce qui nous intéressait c'est qu'ils aient effectivement cette double casquette : vous utilisez la bibliothèque, Oui ? Non ? Et pourquoi ? Vous exercez une activité à temps plein qu'est-ce qui vous empêche d'aller à la bibliothèque ? Ou finalement, compte tenu de votre activité, quels sont les seuls créneaux que vous avez de disponibles ? Moi en l'occurrence c'est le samedi après-midi, je sais que la bibliothèque est ouverte et c'est le seul créneau ou je peux y aller en dehors de mes heures de travail.

Si j'aborde ce terrain, c'est qu'il peut y avoir des réticences à terme dans le déploiement de l'outil, des difficultés parce qu'il faut persuader les agents

C'est un travail permanent de motivation et de persuasion sachant qu'il n'y a pas de carotte financière, il n'y a pas de prime, on n'a pas de chiffre d'affaire à faire, on n'est pas dans le privé ou pour en discuter avec d'autres collègues qui font des démarches qualités dans le domaine privé. Dans le domaine privé il y a des objectifs, ils ont des fournisseurs, ils ont des clients et les clients leur demandent, par exemple dans l'automobile, d'être certifié. En même temps dans le privé, ils sont comme nous, il n'y a rien au bout, pas d'intéressement. Par contre comme l'a affirmé le maire, il y a une valorisation du service public, c'est un moyen concret de valoriser l'image du service public car c'est un tiers, notamment l'AFAQ, qui vient certifier et c'est bien le système qualité qui est évalué et non pas les agents.

Au niveau des réticences, qu'elles pouvaient être ces réticences ? Parce qu'il y a quand même des limites

Que les usagers nous demandent des choses qui ont déjà été tranchée et sur lesquelles on ne voudrait pas revenir, cela a été le cas pour la bibliothèque, des moyens ont été mis en place, des moyens qui n'étaient pas à la hauteur de la demande mais cela c'est souvent voilà ils estimaient qu'il fallait 13 agents pour fonctionner, ils n'en ont eu que 11, les moyens sont à cette hauteur là et pas au-delà, on avait l'impression pour certains que la démarche qualité venait en plus c'est à dire qu'ils avaient l'impression, certains l'ont encore mais c'est de moins en moins vrai, que c'était une activité en plus. Hors non, ce n'est que leur activité. Alors pour la bibliothèque, c'est compliqué parce qu'ils ne sont ni dans un domaine marchand (entreprise, service payant), leur population est énormément scolaire, c'est l'une des premières bibliothèques certifiées ISO 9001, il n'y en a quasiment pas parce que ce n'est pas un outil commercial ni industriel, ce n'est pas un service marchand.

C'est vrai que vous n'avez pas choisi la certification la plus simple, vous auriez pu procéder par étape ?

Non parce que derrière il y avait vraiment un enjeu de management donc on s'est dit si on laisse de côté certains services notamment la bibliothèque qui accueille énormément de monde on ne va pas motiver les agents, on va donner l'impression qu'on va « tomber » sur certains et pas sur d'autres, que certains services sont mis de côté, donc non c'est tout le monde, il y en a qui ont été très volontaire le pôle social notamment pour des enjeux de management. C'est à dire que le pôle social avait besoin d'être reconnu, de se positionner

dans le fonctionnement de la direction générale, de rehausser son niveau de service par rapport aux services usagers.

Ils avaient des difficultés de service ?

Oui je veux dire quand on parle de personnels formés et compétents, à mon arrivé il y a deux ans il n'y avait quasiment pas d'agent spécialisé dans l'action sociale. Il y avait des agents du service administratif mais pas de formation dans le domaine social, c'est embêtant pour traiter des questions d'actions sociales ou on n'a pas d'action sociale aussi développée que dans d'autres communes qui ont une population qui en a davantage besoin, il y a des besoins, Comment les repérer ? On ne savait pas.

Il y avait des retours d'usagers qui n'étaient pas bons ?

Oui ou même la difficulté du système tel que mis en place c'est la difficulté de la mesure de la satisfaction c'est aussi d'aller prendre en compte les usagers qui ne s'exprimeront pas, voir jamais, c'est à dire que l'on a aussi par exemple des usagers qui sont demandeurs d'asile, logés dans l'ancienne gendarmerie laquelle est gérée par la croix rouge. Ce sont des usagers qui ne viendront pas spontanément s'exprimer si on les accompagne pas dans une démarche d'intégration, une démarche d'insertion sociale donc effectivement si on a un service un peu autiste ou on a que des agents administratifs qui sont là pour faire de l'administration c'est à dire délivré une carte de bus qui ne prennent pas en compte la globalité de la situation de la famille, on est à côté de la plaque. Donc ce que voulait la directrice arrivée en 2004 un peu en même temps que moi, c'est vraiment s'appuyer sur les autres, déterminer ce que l'on fait, négocier avec la direction générale et la mairie pour développer nos capacités et notre service public sur l'accueil social.

Il y avait une personne qui accompagnait les répondants ?

Alors dans certains cas, oui mais on fait en sorte de ne pas orienter les réponses. On dit aux agents d'accueil, que ce que l'on aimerait bien pour avoir un taux de retour assez intéressant, c'est qu'ils puissent proposer, s'il y a des personnes qui ont des difficultés à lire où à écrire, de les accompagner dans leurs démarches. La difficulté du questionnaire réalisé en interne c'est que les usagers peuvent penser que c'est un système d'autosatisfaction, il y en a un ou deux qui l'ont dit, il y en a qui ont très bien compris la démarche, il y en a qui ont dit finalement : vous posez les questions qui vous arrangent pour avoir les réponses que vous

avez envie d'entendre, cela n'a pas du tout été conçu comme cela, on a aucune commande politique sinon on aurait posé d'autres questions.

Cela peut être une réaction des représentants des salariés, des agents ?

Non on a travaillé tout le système qualité et toute la conception déploiement avec les partenaires sociaux. Cela aurait pu, on n'est pas à l'abri que quelques agents répondent eux-mêmes aux questionnaires, dans les services les questionnaires étaient à disposition. Un des problèmes sur la troisième enquête au conservatoire, on a eu une chute des résultats, on a compris, on s'étonnait de la nature des observations : l'urne était dans le hall, les questionnaires à côté, et les gamins du conservatoire qui venaient le mercredi s'amusaient à les remplir. Sauf que lorsqu'on a intégré les données dans l'enquête, on plombait la moyenne par service et la moyenne générale. Donc on avait fait une moyenne avec et sans le conservatoire. Pour le coup à la quatrième enquête, on leur a demandé de contrôler, ils n'ont quasiment pas eu de demande, parce qu'effectivement c'est le problème de la mesure de la satisfaction dans les services ou ils ont des usagers habitués, au conservatoire une fois que vous êtes rentrés en septembre, il y a peu d'entrée dans le courant de l'année, c'est pris d'assaut en septembre-octobre donc là, on a eu en septembre dernier quelques nouvelles familles qui ont répondu. Septembre c'est un mois intéressant de mesure de la satisfaction parce qu'on a dans les services beaucoup de nouveaux usagers, ils viennent s'inscrire, se renseigner sur les activités... la aussi dans le même concert on sait que dans le mois de janvier on a des usagers plus habituels.

Le choix de se lancer dans la démarche a été validé en conseil municipal ?

Oui c'est la municipalité qui l'a souhaité, il y a de toute façon validation au Conseil municipal d'une part cela a été une question qui a été passée par délibération, puisqu'il a fallu lancer un marché de consultation pour retenir un cabinet donc rien que par ce biais là, il fallait passer devant le Conseil municipal. Le fait de passer la délibération impliquait pour l' élu, d'ailleurs c'est le maire qui me l'a rapporté, une explication sur la démarche qui était entreprise.

Je suppose, comme c'est assez innovant et assez spécifique pour l' élu, et étant les premiers pour une commune de cette taille, qu'il y a eu des discussions assez forte au niveau du Conseil Municipal pour savoir si on se lançait sur ce type de démarche ou sur une démarche plus légère ?

Non il n'y a pas eu de difficultés, dans une commune sur 33 conseillers, il y en a 6 d'opposition. La discussion avec un poids comme ça, avec une force de la municipalité sur l'ensemble de l'équipe, certains conseillers municipaux même dans la majorité vont davantage suivre la démarche donc cela ne va pas être pour eux un cheval de bataille, ils vont dans les commissions travailler dans d'autres thèmes.

Je pense qu'il est légitime de s'interroger sur cette question parce que cela a quand même un coût ?

La question ne s'est pas du tout posée comme ça, à partir du moment où les adjoints et le maire étaient d'accord sur la démarche de toute façon elle se ferait. Dans une commune c'est comme cela que ça se passe, après il y a un temps de concertations et d'explications sur le bienfondé de la démarche, sur le budget effectivement il a été développé, c'est un budget d'environ mais à peine 20 000 euros par an depuis 2005 hors travaux ou formation. En 2005/2006 moi j'ai été formé sur la démarche qualité mais il n'y a pas eu de formation du personnel, par contre en 2007 il y a eu un plan de formation du personnel à l'accueil. Il y a des années où on n'a pas fait de travaux, l'an dernier on a fait des travaux de signalétiques notamment, on a un grand nombre de projets : projet d'allées des services publics, c'est quand même un demi-poste de chef de projet, un consultant à 400 euros HT mais quand vous multipliez par le nombre de jours c'est important mais on a eu un véritable appui au quotidien, c'est un budget mais si on l'intègre comme un outil de management de la direction et de la mairie c'est un investissement, on le conçoit comme un investissement et d'ailleurs depuis on a développé, là on est en plein projet depuis 1 an et demi, sur le management de l'organisation de la mairie. La mairie c'est donc 15 directeurs, chefs de services, un DGS et 14 proches collaborateurs. On est quand même assez nombreux, il y a des mairies où il y en a un peu moins. Mais là tout le monde est représenté : le sport, la culture, l'éducation. Au total, si on rajoute les chefs de services on est une quarantaine sur 400 agents, il y a 10% d'encadrement sur 400 agents d'exécution mais il y a quand même de l'encadrement intermédiaire : chef d'équipe, chef de section ou autre. On a couplé ce développement du projet de management de la qualité avec un projet de management de la collectivité, c'est naturel. Cela s'est fait avec la formation des agents pour qu'ils puissent eux aussi y retrouver des éléments importants, il n'y a pas de liens entre la démarche qualité et la rémunération, cela a permis de mettre à plat certaines choses notamment les bonifications d'indices pour les agents qui sont en situation d'accueil, il y avait des agents qui en avaient et d'autres pas, c'est un peu l'histoire, c'est les agents qui peuvent bouger dans la collectivité ou venir d'ailleurs peut être, il n'y a pas de

motivation financière. Il y a une motivation en termes de renouvellement des pratiques. Ce qui est intéressant aussi c'est qu'on va voir à l'approche d'échéance ou de changement, selon la formule consacrée « le changement de nature à affecter le système qualité » c'est à dire un changement de municipalité, un changement de directeur dans un service. Par exemple le directeur des sports est parti, un nouveau arrivera au mois d'avril en attendant comment est-ce que le système qualité fonctionne ? On va faire un audit interne avec plusieurs collègues, on est une dizaine en interne à être auditeur qualité de notre système donc des agents qui viennent de tous horizons, on fait quand même un audit des sports en l'absence du directeur et c'est là où c'est intéressant de voir comment le système qualité fonctionne en l'absence d'un directeur, en l'absence d'un autre agent muté dans un autre service. Est-ce que cela fonctionne encore ? Le DGS part prochainement, comment la direction va être organisée ? On va vraiment constater si le système qu'on a mis en place est efficace ou pas ou s'il ne repose que sur les épaules de quelques individus aussi haut placé soient-ils, savoir s'il va s'écrouler dans 15 jours parce qu'il n'y a plus de DGS, dans 6 mois s'il n'y a plus de DRH.

Le système qualité repose uniquement sur la mesure de la satisfaction ou il y a d'autres consolidations ?

Non la mesure de la satisfaction est un élément, le système repose presque davantage sur la notion de besoins et de réclamations des usagers. Comment, est ce qu'à travers le travail sur les courriers, sur l'accueil téléphonique, demain je réunis le « groupe accueil téléphonique » pour savoir comment améliorer notre accueil téléphonique, on va améliorer le service public et moderniser nos pratiques ?

Donc il y a une consolidation de toutes les réclamations de l'accueil téléphonique ?

Oui, on commence sur l'accueil téléphonique c'est-à-dire que dans notre certification, la certification porte sur l'accueil téléphonique, physique, courrier, mail fax, on est certifié sur l'ensemble de ces activités là, néanmoins comme on doit s'engager dans la démarche d'amélioration continue, lors de l'audit de certification, l'accueil téléphonique n'a pas été audité en tant que telle c'est-à-dire que l'ensemble de l'accueil était audité, on a montré l'ensemble de nos procédures et modes opératoires. Un audit de certification c'est 2 jours donc 2 jours, 2 auditeurs, ils ne font pas 12 heures par jour donc c'est relativement restreint, ils avaient, par rapport à tout ce qu'on leur avait communiqué, un certain nombre de cible, donc ils ont ciblé des services, ils voulaient voir un certain nombre de chose par exemple notre maîtrise du système documentaire, l'amélioration continue, des choses comme cela, le

traitement des écarts par contre ils ne se sont pas consacrés véritablement à l'accueil téléphonique, on sait que cela fera partie de l'audit de suivi de mai prochain donc en fonction de l'objet du premier audit on peut déterminer dès à présent ceux sur quoi nous serons audités la prochaine fois. Alors on ne nous donne pas le sujet à l'avance, ce n'est pas comme un examen ou un concours mais on nous donne une thématique sachant qu'ils peuvent aller au standard, au pôle social ou choisir d'aller ailleurs, donc cela après on ne le maîtrise pas c'est eux qui l'établissent sinon c'est trop facile on leur dit venez voir le standard, on leur montre notre plus belle vitrine et puis voilà. Il faut faire très attention sur la certification à la rendre la plus objective possible. , nous, notre objectif c'est d'être jugé par des gens, les 2 auditeurs ne sont pas des spécialistes des collectivités locales c'est-à-dire que moi j'aimerais bien être auditeur un jour mais je ne sais pas ce qui m'intéresserait le plus si c'est d'être auditeur d'un système qualité dans une entreprise ou dans une collectivité. Moi quand je fais des audits en interne, je sais ce que je vais chercher, il faut chercher ce qui va faire mal sinon ce n'est pas un audit. La mesure de la satisfaction des usagers on sait à quel niveau elle se situe, on peut s'en satisfaire mais aller chercher les usagers pour qu'ils s'expriment sur leurs besoins cela peut être un enjeu très fort. Recueillir, multiplier ou développer les outils pour mesurer les besoins des usagers cela aussi est une piste d'amélioration. On peut se contenter de dire « ils ne réclament rien, on ne va pas aller au-devant », on ne va pas aller chercher des problèmes, là où les usagers n'en ont pas mais cela peut être vraiment une piste d'amélioration.

Les responsables ont les questionnaires mais comment combinent-ils cela avec les retours des agents, les réclamations des usagers par voie de mail ou téléphonique ?

L'objectif après chaque enquête a été de faire une synthèse puisqu'on est dans un processus transversal et en même temps, c'est là où le travail est important, de redonner à chaque service ses propres questionnaires, on avait moyen d'identifier le service parce qu'on demandait aux usagers de cocher le service concerné et s'ils cochaient plusieurs cases on affectait, sauf si l'utilisateur avait mentionné un point particulier, les mêmes réponses au même service c'est-à-dire que si l'utilisateur allait à l'accueil état civil et était très satisfait de la confidentialité et allait au pôle social et était encore très satisfait, on y allait aussi. Et puis les usagers savaient faire la différence parce que des fois ils nous disaient par exemple au pôle social c'est très bien mais pas la haut, alors c'est long quand vous avez 500 questionnaires, il faut s'y attaquer mais bon cela a fonctionné. L'objectif étant que chacun reprenne ses éléments et les mette en miroir avec les plans d'amélioration de la qualité et ses objectifs. Si on a des objectifs complètement discordants avec les besoins de l'utilisateur, il faut vraiment se

poser des questions. Si par exemple le pôle social veut développer des activités sur la petite enfance alors qu'on a des structures petite enfance en laissant de côté la politique personne âgée, qui n'était pas très développée en 2001, on va être à côté de la plaque comparé aux besoins des usagers. Le pôle social travaille sur l'analyse des besoins sociaux, l'analyse des besoins sociaux, les besoins exprimés doivent être mis en relation avec notre projet et notre système qualité. C'est vraiment un travail de longue haleine. On sait que, si notre politique municipale, c'est le maintien des personnes âgées à domicile, le portage des repas à domicile est l'un des éléments. Maintenant ce portage de repas à domicile, on l'a confié à une entreprise privée parce que notre service de restauration n'a pas vocation à assurer ce portage de repas mais si on veut écouter l'utilisateur cela veut dire qu'il faut qu'on travaille avec une entreprise privée parce que le seul lien qu'on a avec l'utilisateur finalement c'est la personne de l'entreprise privée, du prestataire qui va aller porter le repas. Donc si l'on veut un retour des informations clients, il faut obligatoirement que l'on mette dans notre système qualité cette entreprise privée.

Et alors est ce que cela est mis en place ?

C'est un projet d'extension du système qualité du pôle social, c'est-à-dire qu'aujourd'hui l'activité du portage de repas est une activité maîtrisée maintenant ce que l'on veut c'est utiliser les informations et vraiment travailler sur le lien social c'est-à-dire que le portage de repas ne soit pas qu'une prestation mais qu'il soit le prétexte, l'outil pour recenser les besoins des personnes. Savoir si cet été elles seront toutes seules, toujours dans le traumatisme de l'absence de plan canicule de 2003, savoir si elles ont d'autres besoins ? Besoins d'autres prestations ? Par exemple l'outil présence verte, c'est un système d'alarme que les personnes âgées portent sur elles en cas de chute si elles sont seules à leurs domiciles. Il y a d'autres prestations et le pôle social s'engage également la dessus et au fur et à mesure de ses activités l'intègre dans son système qualité. C'est-à-dire que nous notre objectif c'est qu'il n'y ait pas d'un côté l'activité du service et d'autre part le système qualité. Le système qualité doit être dans l'activité du service, il n'est que cela, sa vocation c'est d'être dedans. Maintenant au fur et à mesure on va intégrer des activités nouvelles, par extension du périmètre qualité. C'est-à-dire que là, les 15 directions et services sont certifiés pour l'accueil tel que je vous l'ai décrit mais il y en a qui vont plus ou moins loin dans le périmètre, c'est-à-dire qu'en profondeur le périmètre est différent. L'accueil état civil va jusqu'à la délivrance de la carte d'identité et du passeport, c'est toute la chaîne, ce qui est un processus chez certaines communes, pour nous c'est une procédure qui décrit la délivrance de la carte nationale d'identité jusqu'à la remise

de la carte, nous on va jusqu'à l'inscription scolaire mais il y en a certain, et cela a été vraiment l'objet de discussion dans le périmètre, qui ont estimé qu'ils n'avaient ni les moyens, ni l'organisation pour aller, pour l'urbanisme par exemple, jusqu'à la délivrance du permis de construire. C'est ce qui a en fait permis la certification, puisque c'est des domaines quand même très complexes qui font intervenir des prestataires extérieurs, il y en a certain qui ont voulu les virer et d'autres qui ont dit qu'il fallait du temps pour travailler sur notre système. Il y a eu six écarts qualités sur les modèles de photo déposées par les usagers pour établir la carte d'identité et le passeport c'est-à-dire qu'il y a des critères extrêmement précis, voir même délirants, qui ont été imposés par les services du ministère de l'intérieur qui ont généré de nombreux retours de dossier et pour nous c'est un écart, sauf que la norme impose une maîtrise de ces fournisseurs et pour nous la préfecture, le ministère de l'intérieur, c'est un fournisseur. Le centre de traitement des cartes à beau être à Douai, la norme elle est comme cela, alors on a des fournisseurs internes : l'informatique ; la préfecture est un fournisseur externe. Et la norme impose la maîtrise des fournisseurs alors on s'est bien amusé la dessus parce que ce n'était pas non plus dans les habitudes. Notre consultant qui vient du privé à beaucoup insisté sur la maîtrise des fournisseurs

Vous avez donc demandé à la Préfecture qu'elle soit-elle aussi certifiée ?

On aurait bien aimé, ils étaient dans une démarche « qualipref », c'est la sous-préfecture qui est certifiée, mais le contact que j'ai à la préfecture dit que c'est un manque d'engagement de la direction pour étendre la certification « qualipref » à l'ensemble des préfectures [du Département] et là c'est vrai, s'il n'y a pas d'engagement de la direction...

Comment se manifeste cet engagement de la direction au niveau de la ville ?

La direction doit, la norme l'impose, exprimer par écrit, oralement cela ne vaut pas grand-chose, son engagement en terme d'activité à intégrer dans le système qualité, de moyens et d'objectifs quantifiables et mesurables. Donc nous on a une lettre, qu'on est en train de retravailler car elle date de 2006, une lettre d'engagement de la direction signé du maire et c'est vraiment l'expression d'une volonté, alors nous c'est une volonté politique mais dans le cas d'une entreprise ce sera la volonté du PDG, du conseil d'administration, de ses actionnaires, mais c'est vraiment une volonté de mettre en place un système de management de la qualité dans une optique d'amélioration continue. Une fois qu'on a conçu le système, la seule raison d'être du système c'est l'amélioration continue. Notre objectif premier était de le concevoir, de le déployer et de le mesurer mais le plus important c'est surtout l'amélioration

continue. Cette lettre doit être communiquée aux agents et c'est là où un audit est très intéressant, elle doit être communiquée et elle doit être comprise, ce n'est pas seulement de faire un article dans [nom du magazine] ou dans le journal interne ou de balancer la lettre à tous les agents, il faut que la direction s'assure, parce que le maire va pas faire le tour des services, que la politique qualité est bien comprise dans les services. Et en audit j'ai des auditeurs qui sont plus durs que moi et qui demandent aux agents quels sont les objectifs qualités de la mairie et ensuite quels sont les objectifs qualités de leurs services.

Donc ils les apprennent par cœur deux jours avant ?

Alors évidemment comme on évite le bachotage, on a d'autres moyens on a fait une affiche qualité, on avait fait un logo, on avait repris, c'est la communication qui avait fait cela, un atome, une constellation ou on avait tous les services reliés à la politique qualité et la déclinaison de 5 critères sauf qu'on a eu une remarque à l'audit, elle est mineure, on avait mis sous un objectif : « mieux prendre en compte vos besoins » alors le « mieux prendre en compte » ce n'est pas un objectif qualité c'est « prendre en compte », le « mieux prendre en compte » c'est pas vraiment une amélioration au sens de la norme, on peut le comprendre comme cela, cela veut dire que ce sera mieux qu'avant, oui mais mieux qu'avant c'est quoi et alors la, on n'était pas très bon. Et puis il y avait effectivement un objectif politique, que l'utilisateur et l'agent quand ils le lisent le comprennent mais en terme qualité on avait du mal à le traduire.

Au niveau de l'utilisateur quelles limites on se donne, qui donne la limite : les élus ?

Dans un système organisé comme une mairie c'est obligatoirement les élus mais l'administration peut générer ses propres résistances. Je prends l'exemple de l'urbanisme, on a beaucoup discuté sur leur périmètre, ils ne sont certifiés que sur les activités de front office c'est-à-dire l'accueil de l'utilisateur sur le poste, la délivrance des permis de construire, des certificats d'urbanisme mais toutes leurs activités ne sont pas certifiées. On a beaucoup discuté mais ils ont estimé qu'ils n'étaient pas en capacité de garantir un système qualité performant, efficace parce que c'est la notion d'efficacité qui est importante dans la démarche, dans la réalisation du service. Donc on l'a compris, ils n'ont donc que leur activité de front office. Néanmoins on avait quand même un problème majeur, l'annonce de la réforme du code de l'urbanisme qui est intervenu au 1^{er} octobre et comme cela se présente toujours « très bien », on a eu les modifications au 15 septembre pour les appliquer au 1^{er} octobre donc ce sont des changements majeurs d'autant plus que le premier semestre 2007 a

été consacré à la finalisation du plan local d'urbanisme donc cela devient une activité extrêmement chargée et donc la discussion a porté sur l'adéquation des moyens aux objectifs, le service justifiant qu'il n'avait pas les moyens nécessaires pour assurer un développement du système qualité

Il y a eu une modification de la charge de travail alors ?

Oui comme on ne connaît pas beaucoup de réforme qui simplifie réellement, cette réforme du 1^{er} octobre n'a pas vraiment simplifié. On a eu l'impression de rassembler un certain nombre d'autorisation mais on a quand même passé pas mal de chose par le permis, cela n'est quand même pas simple.

Donc finalement la limite de l'usager elle est là, c'est-à-dire qu'on ne prend en compte simplement que le fait qu'il soit bien accueilli ?

A l'urbanisme oui, ce qui nous pose un problème. Ce vers quoi on va tendre c'est quand même d'intégrer l'activité des 15 directions et services dans le système qualité. On a planifié, et cela la norme nous l'impose, le déploiement du système qualité dans toute la profondeur du périmètre. Parce que là c'est de dire on a effectivement 15 directions et services et une centaine d'agents engagés mais si derrière c'est un peu comme le décor de cinéma c'est-à-dire qu'on a l'entrée du « saloon » mais derrière vous n'avez rien, cela n'a vraiment aucun intérêt. Pour un responsable qualité, pour un système qualité et pour l'usager cela n'a aucun intérêt. Pareil pour les espaces publics, on va travailler avec eux l'adéquation des moyens entre la prise en compte de la demande c'est-à-dire qu'aujourd'hui ils entendent les demandes d'intervention pour un tag, un candélabre qui ne fonctionne pas mais ils ne répondent pas à l'usager, ils interviennent mais ils ne répondent pas car ils ne sont pas en capacité, avec les moyens actuels, de répondre aux besoins de l'usager. Alors on s'est posé la question : qu'est ce qui est le plus important ? Prendre en compte la demande et y répondre quitte à ne pas communiquer dessus, on s'est dit que pour le moment oui c'était le plus important mais en même temps il y a quand même un effort d'information car par exemple pour les tags on a un contrat avec une entreprise qui intervient tous les 15 jours, donc si l'entreprise vient le premier du mois, et que quelques jours après il y a un tag, ce qui est important c'est de dire à l'usager, sauf si c'est vraiment urgent, un tag obscène, insulte... que la prochaine intervention n'aura lieu que dans 15 jours. Après nous on fixe nos règles, c'est à dire que nous les élus, on dira, on a une entreprise mais elle ne sera pas là à 9h parce que cela coûte une fortune donc on sous-traite et la sous-traitance c'est au rythme que l'on a imposé. Pareil pour l'éclairage

public, c'est un entretien donc évidemment si on a tous les candélabres de la rue passante qui sautent en même temps on n'attendra pas 15 jours ou trois semaines mais sinon si c'est un lampadaire de la rue X qui ne génère pas de problème de sécurité particulier ce sera selon le plan d'intervention défini avec l'entreprise.

Vous avez considéré qu'il y avait moins d'intérêt à rendre compte finalement ?

Voilà mais cet intérêt-là n'est que temporaire car notre objectif c'est bien d'aller jusqu'au bout, et jusqu'à répondre à l'usager. Il faut derrière probablement une organisation qui déclinera des besoins humains et matériels c'est-à-dire qu'il faudra peut-être un logiciel informatique pareil sur le processus infrastructure bâtiment, les demandes qui émanent des services d'accueil sont infimes néanmoins pour traiter cela il faut bien recueillir l'ensemble des demandes c'est-à-dire qu'on a fait le choix que le processus infrastructure bâtiment couvre l'accueil mais également l'ensemble des activités de la mairie, qui peut le plus peut le moins mais cela génère actuellement un engorgement, une arrivée massive parce qu'en fait tous les services communiquent que cela soit pour une installation sportive qui n'est pas dans notre périmètre ou un bureau d'accueil, comment on trie ? Quelle clef de trie ? Donc en fait, ils sont en train de travailler sur une amélioration continue, chiffrée, budgétée pour se doter d'un outil informatique permettant au service utilisateur d'exprimer son besoin, au service gestionnaire de traiter le besoin, de répondre ce qui fait que le service utilisateur n'a pas besoin de relancer, il consulte un outil informatique.

Vous n'aviez pas ce genre d'outil informatique jusqu'ici ?

Jusqu'à maintenant on a un [tableur] alors qu'il existe des outils informatiques, ils ont eu des échanges avec la mairie [autre commune] qui utilise cela, en fait l'objectif de la démarche qualité est vraiment qu'on ne traite pas le système qualité en dehors de l'organisation municipale mais qu'il soit vraiment au cœur de l'organisation municipale et permette à des services d'utiliser leurs outils, je pense par exemple aux ressources humaines qui ne recrutent pas différent au sein du périmètre qu'en dehors c'est-à-dire que quand on recrute un ingénieur au service bâtiment la procédure de recrutement est la même que si nous on recrute un agent, c'est exactement la même chose, on ne voulait pas une exception du service qualité parce que l'exception après on la met de côté. Et tout le processus ressource humaine : l'évaluation des agents sur leur poste, le recrutement, le plan de formation... c'est exactement la même chose et c'est vraiment un grand pas en avant, là on va recruter un DRH, il est pilote du processus ressources humaines mais son activité ne va pas être différente de sa fonction de DRH. Par

contre il a des indicateurs : combien il a fait de recrutement ? Combien il y a d'agent en formation ? On a des indicateurs d'activité qu'on veut faire évoluer en indicateurs qualité qui donnera un élément de mesure et qui devra permettre de mettre en place des actions d'amélioration. Compter le nombre d'usager qui vient c'est bien mais quel est notre objectif ? Est-ce que notre objectif pour l'état civil par exemple c'est de diminuer le nombre d'usager qui vont se déplacer et développer des outils type site Internet, magazine municipal qui permettent aux usagers de chez eux d'avoir les informations sans se déplacer ou sans appeler. C'est plein de pistes de réflexion que l'on a à mettre en place donc l'objectif pour revenir au thème c'est de travailler, moi en tant que responsable qualité, de développer un outil de connaissance de la satisfaction de l'usager qui soit un peu pérenne dans le temps. À partir du moment où on est dans un système d'amélioration continue, et cela les élus l'ont bien intégré, ce n'est pas le temps qui va nous guider, l'échéance des élections municipales n'accélère ou ne freine rien dans notre système qualité. Notre système qualité ce que l'on souhaite c'est qu'il soit pérenne alors évidemment si le maire vient à changer et que le nouveau Maire n'a rien à faire de la démarche qualité, si la direction se désintéresse complètement du système qualité, le système qualité tombera, il ne peut vivre que si la direction y consacre des objectifs, que c'est dans sa stratégie.

Annexe 6. Les enquêtes étudiées de la méthode par études de cas

Ind	Caractéristiques des cas étudiés ⁴⁶³
1a	L'enquête est pilotée par le service « <i>Action sociale</i> » du Centre Communal d'Action Sociale et déployée en août 2006, le groupe de travail ayant commencé en février 2006 avec une enquête validée en juin 2006. Cette évaluation ponctuelle à disposition des usagers dans les structures d'accueil porte sur l'accueil des Bénéficiaires du Revenu Minimum d'Insertion sur quatorze items du service de suivi des dossiers de RMI (ex. : qualité de l'accueil, délai de prise de rendez-vous, informations disponibles, amabilité, horaires d'ouverture, réunions collectives) avec des critères de croisement (ex. : sexe, lieu de résidence, âge). 97 personnes anonymes ont été interrogées avec possibilité de laisser son identité.
1b	Cette enquête déployée en 2006 porte sur l'évaluation du fonctionnement du nouveau service accueil (dispositif de primo-accueil). Sont étudiés le délai de réponse, la signalétique, l'accessibilité des locaux, la formation du personnel, la courtoisie, l'attention et la personnalisation de l'accueil (physique et téléphonique), la délivrance de l'information et l'adaptation des horaires. L'enquête donne la possibilité de laisser un commentaire avec zone d'expression libre.
2	Cette enquête en libre-service réalisée en février 2005 porte sur l'accueil en Mairie et bibliothèque (évaluation multi-site sur un échantillon de 1000 usagers). Elle comprend dix items comparés (ex. : accès au service, propreté du hall, éclairage, confort, confidentialité, délai d'attente, courtoisie, écoute, qualité et temps de réponse). Le questionnaire donne la possibilité de croisement (caractéristiques personnelles des répondants) et de remarques et suggestions. Les critères de croisement sont le service d'accueil concerné, la fréquence de venue dans le service, le motif, le sexe et l'âge.
3	Cette évaluation porte sur le programme de portage des repas. Cette enquête a un échantillon de 30 questionnaires papiers. Il s'agit d'une enquête ponctuelle auprès des bénéficiaires évaluant la ponctualité, la qualité des repas, l'amabilité, la qualité de la prise en charge du dispositif, l'information à disposition, la qualité des contacts avec les services de la Commune et du prestataire. Ces items sont comparés autour de la grille « <i>très bonne, bonne, moyenne, mauvaise, non réponse</i> », avec également formulation d'une opinion globale de satisfaction (précisions sur des éléments qualitatifs à améliorer).
4a	Cette enquête papier ponctuelle réalisée en 2007 porte sur les usagers des réseaux commerciaux de transports (hors transport scolaire). L'opinion des usagers est analysée sur différents items (ex. : tarif, horaires, desserte des points d'arrêts, rapidité du trajet, ponctualité, information disponible, propreté, qualité gare routière, sentiment de sécurité, fiches horaires, lisibilité du réseau, nouveaux tarifs, connaissance de nouveaux services, accueil du conducteur) avec formulation possible de remarques. Les critères de croisement porte sur le motif de l'accès au service, la situation sociale, les trajets effectués régulièrement, les autres moyens utilisés et les titres de transport utilisés. Le nombre des questionnaires collectés est de plus de 700 sur les deux prestataires (dont une

⁴⁶³ Les structures n°1 et 4 étudiées ont mis en place chacune deux enquêtes. Ces évaluations sont ainsi notés 1a pour l'enquête portant sur les bénéficiaires de RMI, 1b pour l'enquête primo-accueil, 4a pour l'enquête transport commercial et 4b pour l'enquête de transport à la demande.

	cinquantaine de questionnaires réalisés en face à face et les autres à la gare routière avant le départ). Les indicateurs sont produits par items et par lignes.
4b	Le Conseil Général est le pilote de cette enquête téléphonique portant sur la prestation transport à la demande. Cette évaluation réalisée à partir du fichier interne « <i>Contact clients</i> » porte sur de multiples items (ex. : satisfaction globale, mode de connaissance du service, ponctualité, lieux desservis, propreté, accessibilité, sécurité, réservation, enregistrement de la demande, temps d'attente téléphonique, nouveaux tarifs) avec la possibilité de formuler des remarques. Le nombre de répondants est de 20.
5	L'enquête ponctuelle réalisée en 2004 et 2006 portant sur les usagers du service de l'association locale d'aide à la parentalité est pilotée par le service solidarité du Département. La durée de soumission est d'environ d'une vingtaine de minutes. Le questionnaire interroge les familles à la fois, sur des éléments tels que les lieux de rencontre, les délais, les locaux, mais aussi sur l'apport des interventions avec propositions d'amélioration et de suggestions. Cette enquête est anonyme et mise à disposition des usagers à la fin de la prise en charge des familles avec une aide dans le remplissage distribué par un enquêteur (plus de 110 questionnaires collectés en décembre 2004 dont 30 avec commentaires).
6	Cette enquête permanente et trimestrielle est réalisée auprès des voyageurs des Trains régionaux et piloté par le service « <i>Infrastructure et Transport</i> » du Conseil Régional avec des enquêteurs dans un institut de sondage. Cette enquête porte sur dix-sept questions sur le service transport (ex. : grille tarifaire et horaires, propreté des gares, des trains et des autocars, signalétique, accueil en gare) et les services associés (distributeurs, sièges en gare, éclairage, équipements et confort du bâtiment, personnel, stationnement des voitures, état du sol). Les critères de croisement sont multiples (ex. : motif de déplacement, âge des voyageurs) avec existence d'une partie observations et remarques. Le nombre de questionnaires est de 620 pour 2006 (4 ^e trimestre) collectés sur place sur trois semaines avec des enquêteurs (issu de l'institut de sondage).
7	Ce questionnaire est auto administré (500 questionnaires collectés). Deux types d'items sont questionnés, à savoir les items sur la qualité du service (ex. : temps d'attente, qualité des réponses, accueil réservé, informations données) et les items reposant sur les conditions d'accueil (ex. : confidentialité, conditions physiques de l'accueil, horaires, conditions d'accès et de stationnement) avec possibilité de commentaires. Le questionnaire est adapté en ce qui concerne l'accueil en bibliothèque.
8	Cette enquête est pilotée par le service qualité accueil et le nombre de questionnaires collectés est de 189. Cette enquête permanente porte sur les usagers de l'accueil physique du service (ex. : agencement, matériel, propreté, signalétique, relationnel, fiabilité de l'information, réactivité de l'accueil, appréciation générale et proposition de besoins avec Possibilité de mettre des commentaires). Il s'agit d'une enquête sur place avec enquêteur ponctuel portant sur de multiples critères de croisement (ex. : sexe, lieu du domicile et de travail, lieu du service de visite, motif, canal de communication utilisé).

Annexe 7. Le modèle de documents de l'enquête par questionnaire



LABORATOIRE ORLÉANAIS DE GESTION

Dossier suivi par Aurélien Ragainne
Tél : 02.38.49.45.07.
Fax : 02.38.49.48.16.
aurelien.ragainne@univ-orleans.fr

Orléans, le 09 mars 2009

A l'attention du Responsable de l'accueil de la Mairie

Objet : Etude des pratiques d'évaluation de la satisfaction des usagers de l'accueil

Madame, Monsieur,

Le Laboratoire Orléanais de Gestion lance sous la direction de M. Aurélien Ragainne et avec le soutien de l'Association France Qualité Publique, une enquête sur les pratiques d'évaluation de la satisfaction des usagers de l'accueil dans les collectivités territoriales de plus de 15 000 habitants. L'objectif de cette étude est d'identifier les outils et méthodes mis en œuvre, les modes d'évaluation les plus adaptés au domaine de l'accueil et les difficultés rencontrées.

Vous avez la possibilité de répondre à cette enquête :

- soit directement sur internet en vous reportant au lien <http://aurelien.ragainne.free.fr> ;
- soit en remplissant le questionnaire joint et en le renvoyant par courrier à l'adresse mentionnée sur la première page du questionnaire (encadré prévu pour une enveloppe à fenêtre). Vous pouvez également renvoyer l'enquête par courriel ou par fax dont les coordonnées vous sont fournies sur l'en-tête de ce courrier.

La durée indicative de réponse au questionnaire est d'environ 10 minutes. Vos réponses resteront strictement confidentielles. L'anonymat des communes et l'identité des personnes répondant à l'enquête seront strictement préservés. A la suite de votre réponse, un rapport synthétique des données consolidées pourra vous être envoyé par courriel. La date limite de réponse au questionnaire est le 17 avril 2009. Si vous souhaitez faire des remarques ou avoir des précisions complémentaires sur cette enquête, vous pouvez contacter M. Aurélien Ragainne à l'adresse courriel aurelien.ragainne@univ-orleans.fr

En vous remerciant pour l'aide précieuse que vous avez bien voulu apporter à cette étude en remplissant le questionnaire, nous vous prions d'agréer Madame, Monsieur, l'expression de nos sincères salutations.



LABORATOIRE ORLÉANAIS DE GESTION (EA 2635)



I.A.E. d'Orléans
Faculté de Droit, d'Économie et de Gestion
Rue de Blois - B.P. 6739
45067 ORLÉANS CEDEX 2
Tél. 02 38 41 70 28 Fax 02 38 49 48 16
E-Mail : log@univ-orleans.fr
<http://www.univ-orleans.fr/DEG/LOG>



Le Maire de la Ville d'Olivet

à
Mesdames et Messieurs les Directeurs
Généraux des Services

Service Qualité

Dossier suivi par Nicolas VIARD
Tel : 02.38.69.73.81
Fax : 02.38.69.83.25
E-mail : n.viard@mairie-olivet.com

Olivet, le 09 MARS 2009

Objet : enquête sur l'évaluation de la satisfaction des usagers

Madame, Monsieur, Chers Collègues,

Je m'adresse à vous pour soutenir le projet de recherche de Monsieur Aurélien RAGAIGNE, enseignant-chercheur à l'Université d'Orléans et chargé de cours en Master Management Public Local. Sa recherche actuelle porte plus précisément sur les pratiques d'évaluation de la satisfaction des usagers mis en œuvre dans les services accueil des Mairies.

Ces travaux portant sur le management de la qualité devraient permettre de faire le point sur les outils et méthodes mis en œuvre dans les collectivités territoriales, les modes d'évaluation les plus adaptés au domaine de l'accueil et les difficultés rencontrées et solutions apportées par les Responsables d'accueil dans la prise en compte de la satisfaction de leurs usagers.

Le recensement de ces pratiques est réalisé au moyen d'un questionnaire envoyé aux services accueil pour toutes les villes de plus de 15 000 habitants.

Je me permets donc de faire appel à votre participation pour compléter ce questionnaire.

Il est bien entendu que la confidentialité individuelle des réponses sera respectée et qu'après dépouillement et analyse, vous serez les premiers destinataires des résultats de cette enquête.

Comptant sur votre compréhension et vous remerciant par avance de l'attention que vous porterez à ce courrier,

Je vous prie de croire, Madame, Monsieur, Chers Collègues, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Luc CHAPERON



Directeur Général des Services

MAIRIE D'OLIVET

283, rue du Général de Gaulle • BP 129 • 45161 Olivet Cedex • tél. 02 38 69 83 00 • www.ville-olivet.fr

(Adresse postale pour le renvoi du questionnaire par courrier)

M. RAGAIGNE Aurélien
Université d'Orléans
UFR Droit, Economie et Gestion
Rue de Blois - BP 6739
45067 ORLEANS Cedex 2

Préambule :

1/ L'étude porte sur les caractéristiques de la collectivité et du service accueil, les outils d'évaluation et l'utilisation de ces données. Si votre activité vous amène à suivre plusieurs domaines d'accueil (ex : mairie, action sociale, bibliothèque), merci de ne renseigner le questionnaire que pour le champ d'activité principal dont vous avez la responsabilité.

2/ Toutes les questions de cette enquête se réfèrent à vos pratiques d'évaluation mises en place actuellement dans le service accueil.

3/ Pour permettre le traitement statistique du questionnaire, merci de veiller dans la mesure du possible, à répondre à toutes les questions. Si vous souhaitez faire des remarques complémentaires, vous pouvez les écrire au dos du questionnaire.

1- LES CARACTERISTIQUES DE LA COLLECTIVITE ET DU SERVICE ACCUEIL

Q11 Parmi ces domaines d'activités, cocher celui correspondant à votre champ de responsabilité :

(Possibilité de cocher plusieurs cases)

- Accueil Mairie Accueil Action sociale Accueil Bibliothèque
 Autre, à préciser

Q12 Quel est l'effectif actuel du service accueil dont vous avez la responsabilité, en Equivalent Temps Plein ?

- 1-20 21-50 51 et plus

Q13 Quel est le nombre de points d'accueil du service dont vous avez la responsabilité ?

- Accueil mono-site Accueil multi-sites

Merci de préciser le nombre de points d'accueil :

- 2-3 4-7 8 et plus

Q14 Quel est le nombre d'usagers accueillis quotidiennement par le service accueil dont vous avez la responsabilité, tous sites confondus (ex : mairie principale et mairies de proximité) ?

- 1-500 501-1000 1001 et plus

Q15 Cocher parmi ces pratiques, celle(s) correspondant aux outils de management de la qualité actuellement utilisés au sein de votre service :

(Possibilité de cocher plusieurs cases)

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Manuel qualité | <input type="checkbox"/> Référentiel qualité (Normes ISO, qualiville) |
| <input type="checkbox"/> Charte qualité d'accueil | <input type="checkbox"/> Audit qualité (interne ou tierce partie) |
| <input type="checkbox"/> Engagements de service labellisable (Marianne) | <input type="checkbox"/> Tableau de bord qualité |
| <input type="checkbox"/> Enquête mystère | <input type="checkbox"/> Formation accueil à la qualité de service |
| <input type="checkbox"/> Certification qualité (Normes ISO, Qualiville) | <input type="checkbox"/> Projet de service d'amélioration |
| <input type="checkbox"/> Autres, à préciser | |

2- LES OUTILS D'ÉVALUATION DE LA SATISFACTION DES USAGERS UTILISÉS PAR LE RESPONSABLE DE L'ACCUEIL

Q21 Voici plusieurs méthodes pouvant être utilisées pour le suivi et l'évaluation de la satisfaction des usagers. Pour chacune de ces méthodes, indiquez :

- lorsque vous l'utilisez, si elle vous semble satisfaisante ou pas ;
- lorsque vous ne l'utilisez pas, si elle vous paraît adaptée (vous envisagez de l'utiliser) ou non adaptée.

(Cochez une case pour chaque méthode)

Outils et méthodes utilisés	Si vous utilisez cette méthode, vous semble-t-elle ?		Si vous n'utilisez pas cette méthode, vous semble-t-elle ?		Remarques éventuelles (ex : motifs de satisfaction, d'insatisfaction ...)
	Satis-faisante	Peu satisfai-sante	Non adaptée	Adaptée et envisagez de l'utiliser	
1- Recueil des réclamations des usagers (courrier, téléphone, courriel)					
Recueil avec traitement statistique ⁽¹⁾	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Recueil sans traitement statistique	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
2- Questionnaire de satisfaction (papier, internet, téléphonique)					
Questionnaire permanent d'évaluation ⁽²⁾	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Questionnaire ponctuel d'évaluation ⁽²⁾	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
3- Retours directs des usagers (entretiens, groupes de concertation)					
Entretien direct avec les usagers avec compte-rendu ⁽³⁾	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Entretien direct avec les usagers sans compte-rendu ⁽⁴⁾	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Groupe de réflexion et de dialogue avec des usagers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Comité d'experts avec des représentants d'usagers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
4- Retours des opinions des usagers par les agents d'accueil (entretiens, fiches de renseignement)					
Retour des agents avec compte-rendu ⁽⁵⁾	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Retour des agents sans compte-rendu	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
5- Boîtes de suggestions (cahiers de doléances, livres d'Or)					
Recueil permanent avec consolidation ⁽⁶⁾	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Recueil permanent sans consolidation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Recueil ponctuel avec ou sans consolidation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

(1) Traitement avec consolidation par des données quantifiées des réclamations reçues des usagers (ex : analyse du nombre de réclamations par motifs)
 (2) Existence de questionnaires utilisés au cours des années 2007 et 2008 à disposition en permanence des usagers (enquête permanente) ou pour une période déterminée (enquête ponctuelle). Merci de renseigner le nombre de questionnaires utilisés en 2007 et 2008 dans la colonne « remarques éventuelles »
 (3) Formalisation des opinions émises par les usagers avec rédaction d'un compte-rendu de l'entretien
 (4) Opinions des usagers relayées sans formalisation particulière par le Responsable de l'accueil en interne (ex : opinion transmise en réunion de service)
 (5) Fiches remplies par les agents suite à des réclamations des usagers effectuées sur le lieu de l'accueil (ex : fiches de remontées d'informations à disposition des agents)
 (6) Traitement statistiques des opinions formulées par les usagers sur le lieu de l'accueil ou sur internet (ex : statistiques portant sur les opinions favorables ou défavorables ou sur les suggestions formulées)

Commentaires éventuels :

.....

.....

.....

.....

Autre, éventuellement (précisez)

	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
--	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--

Q22 Pour élaborer ces outils, avez-vous eu recours aux compétences suivantes :

(Possibilité de cocher plusieurs cases)

- Groupes de travail (ex : Ministère de la Fonction Publique, Observatoires FQP)
- Manuels et ouvrages méthodologiques (ex : qualité, management, contrôle de gestion)
- Magazines et journaux spécialisés (ex : Gazette des Communes)
- Rapports publics (ex : Cour des Comptes, Offices Nationaux)
- Pratiques provenant d'autres collectivités territoriales
- Autres, à préciser

Q23 Quelles ont été les compétences sollicitées pour l'élaboration de ces pratiques d'évaluation ?

- Directeur des Services et Directeur Adjoint
- Chargés de missions (évaluation, contrôle, qualité)
- Représentants du personnel (CTP, syndicats)
- Usagers / Représentants d'usagers
- Autres, à préciser
- Elus
- Agents d'accueil
- Cabinet de consultant
- Institut de sondage

3- L'UTILISATION DES DONNÉES SUR LA SATISFACTION DES USAGERS

Q31 Dans le cadre du déploiement des pratiques d'évaluation présentées à la question Q21, comment jugez-vous l'apport de ces outils dans la prise de décision ?

(Cochez une case pour chaque utilité)

Finalités des outils	Null	Faible	Forte	Très forte	Remarques éventuelles (ex : motifs de jugement sur son utilité)
Améliorer les conditions de réalisation de l'accueil (ex : éclairage, confidentialité, confort)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Responsabiliser les agents du service (ex : courtoisie, qualité de l'écoute des agents)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Faire connaître l'existence du service auprès des usagers (ex : communication sur des manifestations locales)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Valoriser l'image du service public auprès des usagers et des citoyens (ex : diffusion des résultats de satisfaction sur internet)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Situer les niveaux de performance des équipes (ex : comparaison entre collectivités ou entre différentes périodes)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Décider du renouvellement d'un prestataire ou d'une prestation (ex : utilisation des données sur la satisfaction dans les commissions de marché public)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Responsabiliser les usagers au respect du bien public (ex : respect des files d'attente)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Faciliter la réorganisation des services (ex : obtenir des données objectives et neutres sur les dysfonctionnements de service)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Commentaires éventuels :

.....

.....

.....

Autre, éventuellement (précisez)

	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
--	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--

Q32 A quels interlocuteurs les résultats de satisfaction ont-ils été destinés ?

(Possibilité de cocher plusieurs cases)

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Agents du service (ex : réunion de service) | <input type="checkbox"/> Direction Générale et Adjointe |
| <input type="checkbox"/> Organes délibératifs (Elus, Conseil) | <input type="checkbox"/> Agents hors service (ex : intranet) |
| <input type="checkbox"/> Responsables d'autres Directions | <input type="checkbox"/> Maire et Cabinet du Maire |
| <input type="checkbox"/> Usagers et représentants d'usagers | <input type="checkbox"/> Citoyens (ex : internet) |
| <input type="checkbox"/> Autres, à préciser | |

Q33 Dans le cadre du déploiement de ces outils d'évaluation, avez-vous été confronté aux difficultés suivantes et avec quelle intensité ?

(Cochez une case pour chaque difficulté)

Difficulté à ...	Null	Faible	Forte	Très forte	Remarques éventuelles
Confronter les données sur la satisfaction des usagers avec les informations sur la qualité de service ⁽¹⁾	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Traiter les opinions divergentes des usagers sur les services délivrés	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Déployer l'outil dans les multiples points d'accueil de la Mairie ⁽²⁾	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Obtenir une image complète et exhaustive de l'avis des usagers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Mobiliser les agents et les usagers à la démarche d'élaboration des outils	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Confronter les avis des usagers avec la perception des agents d'accueil ⁽³⁾	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Evaluer ce qui relève strictement du champ de compétence de la Mairie ⁽⁴⁾	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

(1) Relier les indicateurs relatifs à la qualité perçue et à la qualité réalisée (ex : indicateur de délai d'attente à l'accueil)

(2) Difficulté matérielle liée à la configuration des lieux d'accueil ou à leurs distances géographiques

(3) Confrontation d'avis potentiellement divergents suite par exemple à la réalisation d'une enquête-miroir auprès des agents d'accueil

(4) Dissocier par exemple, l'insatisfaction des usagers portant sur les délais de délivrance de titre administratif dont la responsabilité est à la charge des services déconcentrés de l'Etat avec l'insatisfaction relevant des compétences de la Mairie

Commentaires éventuels :

.....

.....

.....

Autre, éventuellement (précisez)

	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
--	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--

Renseignements complémentaires : ces données resteront strictement confidentielles et non utilisées hors du cadre de cette enquête.

Ville du répondant :

Département du répondant :

Nombre d'habitants de la ville :

Nom et prénom du répondant :

Fonction du répondant :

Rapport sur les résultats de l'enquête : un rapport synthétique pourra vous être envoyé par courriel comprenant les principales données issues de ce questionnaire. Souhaitez-vous que vous soit adressée une synthèse de l'étude menée ?

- Oui Non

Si oui, merci de mentionner votre adresse courriel ci-dessous :

.....

Merci de votre participation

Aurélien RAGAIGNE

Annexe 8. Les données issues de la méthode d'enquête par questionnaire

Codes	Sous-codes	Intitulé des codes
Catégorie 1. Les caractéristiques de l'environnement de l'évaluation		
Effservacc	EFF1-20 ; EFF21-50 ; EFF51+	Effectif actuel du service accueil
Pointsacc	MONO-SITE ; MULTI-SITE	Nombre de points d'accueil
Nbusagers	NBUS1-500 ; NBUS501-1000 ; NBUS1001+	Nombre d'usagers accueillis
Mngqual	QUALOUTIL ; QUALDAUDIT ; QUALABS	Outils de management de la qualité
Catégorie 2. Les caractéristiques des outils d'évaluation		
Outeval	PRECAVSTAT ; PRECSSSTAT	Recueil des réclamations
	PQUESTPERM ; PQUESTPONC	Questionnaire d'évaluation
	PENTAVCR ; PENTSSCR ; PGRREFLEX ; PCOMEXP	Entretien direct
	PRETAGACCR ; PRETAGSSCR	Retour des agents
	PBSPERMAVC ; PBSPERMSSC ; PBSPONCT	Boite de suggestions
Savconn	SAVCOMP ; SAVMEDIA ; SAVIPUBL ; SAVCOMB ; SAVABS	Savoirs et connaissances sollicités
Compsoll	COMPINT ; COMPDIR ; COMPREPR ; COMPCTT ; COMPCOMB ; COMPABS	Compétences sollicitées
Catégorie 3. Les caractéristiques des finalités de l'évaluation		
Finout	FAMACC ; FRESPAG ; FFCONN ; FVALIMA ; FSITNIV ; FDECEN ; FRESPUS ; FFACREORG	Fonctions de l'évaluation
Diffusat	DIFFUSERV ; DIFFUHORSSERV ; DIFFUDIR ; DIFFUEXT ; DIFFUCOMB ; DIFFUABS	Modalités de diffusion
Diffisat	DIFFICONF ; DIFFITRAIT ; DIFFIIMAGE ; DIFFIMOBIL ; DIFFIPERC ; DIFFIEVAL	Difficultés de l'évaluation

Tableau 148. La liste des codes

Chapitre 3 / Section 3 / 2. L'analyse des relations entre les évaluations /

2 1. Les relations entre l'environnement et les pratiques d'évaluations

Les tests concernent les liens respectifs entre la distance (Q13) , la taille du contrôle (Q12 et Q14) et le contexte de management (Q15) avec les pratiques d'évaluation (Q21).

1. La distance du contrôle

		Effectif	Effectif théorique	% dans Pointsacc	% dans Pbspermavc	% du total
MONO-SITE	[1]	3	8.0	5.4%	18.8%	2.7%
	[2]	53	48.0	94.6%	55.2%	47.3%
	Total	56	56.0	100.0%	50.0%	50.0%
MULTI-SITE	[1]	13	8.0	23.2%	81.2%	11.6%
	[2]	43	48.0	76.8%	44.8%	38.4%
	Total	56	56.0	100.0%	50.0%	50.0%
Total	[1]	16	16.0	14.3%	100.0%	14.3%
	[2]	96	96.0	85.7%	100.0%	85.7%
	Total	112	112.0	100.0%	100.0%	100.0%

[1] Utilisation des pratiques ; [2] Non utilisation des pratiques.

Tableau 149. La relation entre le nombre de points d'accueil et les boîtes de suggestion permanentes avec compte-rendu

		Effectif	Effectif théorique	% dans Pointsacc	% dans Pbsponct	% du total
MONO-SITE	[1]	3	8.0	5.4%	18.8%	2.7%
	[2]	53	48.0	94.6%	55.2%	47.3%
	Total	56	56.0	100.0%	50.0%	50.0%
MULTI-SITE	[1]	13	8.0	23.2%	81.2%	11.6%
	[2]	43	48.0	76.8%	44.8%	38.4%
	Total	56	56.0	100.0%	50.0%	50.0%
Total	[1]	16	16.0	14.3%	100.0%	14.3%
	[2]	96	96.0	85.7%	100.0%	85.7%
	Total	112	112.0	100.0%	100.0%	100.0%

[1] Utilisation des pratiques ; [2] Non utilisation des pratiques.

Tableau 150. La relation entre le nombre de points d'accueil et les boîtes de suggestion ponctuelles avec compte-rendu

2. La taille du contrôle

	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8	P9	P10	P11	P12	P13
Valeur du test	3.066	7.966	10.957	10.776	15.881	1.397	10.880	23.695	17.046	3.049	6.516	1.840	6.567
Ddl	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Sign asympt	.216 [3]	.019 [3]	.004 [3]	.005 [3]	.000 [3]	.497 [3]	.004 [3]	.000 [3]	.000 [3]	.218 [3]	.038 [3]	.399 [3]	.038 [3]
[1] significatif au seuil de 5% ; [2] Significatif au seuil de 1% ; [3] Données non interprétables													

Tableau 151. La relation entre l'effectif du contrôle et les pratiques d'évaluation

	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8	P9	P10	P11	P12	P13
Valeur du test	7.235	.994	2.722	.864	7.361	3.242	9.365	10.070	4.426	.048	3.742	1.572	.862
Ddl	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Sign asympt	.027 [3]	.608 [3]	.256 [3]	.649 [3]	.025 [3]	.148 [3]	.009 [3]	.007 [3]	.109 [3]	.976 [3]	.154 [3]	.456 [3]	.650 [3]
[1] significatif au seuil de 5% ; [2] Significatif au seuil de 1% ; [3] Données non interprétables													

Tableau 152. La relation entre le nombre d'utilisateurs et les pratiques d'évaluation

3. Le contexte de management du service

		Effectif	Effectif théorique	% dans Mngtqual	% dans Precavstat	% du total
QUALOUTIL	[1]	14	19.7	22.2%	40.0%	12.5%
	[2]	49	43.3	77.8%	63.6%	43.8%
	Total	63	63.0	100.0%	56.2%	56.2%
QUALDAUDIT	[1]	20	11.2	55.6%	57.1%	17.9%
	[2]	16	24.8	44.4%	20.8%	14.3%
	Total	36	36.0	100.0%	32.1%	32.1%
QUALABS	[1]	1	4.1	7.7%	2.9%	.9%
	[2]	12	8.9	92.3%	15.6%	10.7%
	Total	13	13.0	100.0%	11.6%	11.6%
Total	[1]	35	35.0	31.2%	100.0%	31.2%
	[2]	77	77.0	68.8%	100.0%	68.8%
	Total	112	112.0	100.0%	100.0%	100.0%
[1] Utilisation des pratiques ; [2] Non utilisation des pratiques.						

Tableau 153. La relation entre le contexte de management et les recueils des réclamations avec statistiques

		Effectif	Effectif théorique	% dans Mngtqual	% dans Pquestperm	% du total
QUALOUTIL	[1]	3	10.1	4.8%	16.7%	2.7%
	[2]	60	52.9	95.2%	63.8%	53.6%
	Total	63	63.0	100.0%	56.2%	56.2%
QUALDAUDIT	[1]	14	5.8	38.9%	77.8%	12.5%
	[2]	22	30.2	61.1%	23.4%	19.6%
	Total	36	36.0	100.0%	32.1%	32.1%
QUALABS	[1]	1	2.1	7.7%	5.6%	.9%
	[2]	12	10.9	92.3%	12.8%	10.7%
	Total	13	13.0	100.0%	11.6%	11.6%
Total	[1]	18	18.0	16.1%	100.0%	16.1%
	[2]	94	94.0	83.9%	100.0%	83.9%
	Total	112	112.0	100.0%	100.0%	100.0%
[1] Utilisation des pratiques ; [2] Non utilisation des pratiques.						

Tableau 154. La relation entre le contexte de management et les questionnaires permanents

		Effectif	Effectif théorique	% dans Mngtqual	% dans Pquestponc	% du total
QUALOUTIL	[1]	11	20.8	17.5%	29.7%	9.8%
	[2]	52	42.2	82.5%	69.3%	46.4%
	Total	63	63.0	100.0%	56.2%	56.2%
QUALDAUDIT	[1]	24	11.9	66.7%	64.9%	21.4%
	[2]	12	24.1	33.3%	16.0%	10.7%
	Total	36	36.0	100.0%	32.1%	32.1%
QUALABS	[1]	2	4.3	15.4%	5.4%	1.8%
	[2]	11	8.7	84.6%	14.7%	9.8%
	Total	13	13.0	100.0%	11.6%	11.6%
Total	[1]	37	37.0	33.0%	100.0%	33.0%
	[2]	75	75.0	67.0%	100.0%	67.0%
	Total	112	112.0	100.0%	100.0%	100.0%
[1] Utilisation des pratiques ; [2] Non utilisation des pratiques.						

Tableau 155. La relation entre le contexte de management et les questionnaires ponctuels

		Effectif	Effectif théorique	% dans Mngtqual	% dans Pbspermavc	% du total
QUALOUTIL	[1]	3	9.0	4.8%	18.8%	2.7%
	[2]	60	54.0	95.2%	62.5%	53.6%
	Total	63	63.0	100.0%	56.2%	56.2%
QUALDAUDIT	[1]	13	5.1	36.1%	81.2%	11.6%
	[2]	23	30.9	63.9%	24.0%	20.5%
	Total	36	36.0	100.0%	32.1%	32.1%
QUALABS	[1]	0	1.9	.0%	.0%	.0%
	[2]	13	11.1	100.0%	13.5%	11.6%
	Total	13	13.0	100.0%	11.6%	11.6%
Total	[1]	16	16.0	14.3%	100.0%	14.3%
	[2]	96	96.0	85.7%	100.0%	85.7%
	Total	112	112.0	100.0%	100.0%	100.0%
[1] Utilisation des pratiques ; [2] Non utilisation des pratiques.						

Tableau 156. La relation entre le contexte de management et les boîtes de suggestion permanentes avec compte-rendu

Chapitre 3 / Section 3 / 2. L'analyse des relations entre les évaluations /

2.3. Les relations entre les pratiques et les fonctions d'évaluations

Les tests concernent les liens entre les pratiques d'évaluation (Q21) et les différentes fonctions (Q31) et difficultés (Q33) au regard des critères de moyenne et d'écart-type.

Codes	Caractéristiques des codes
FAMACC	Améliorer les conditions de réalisation de l'accueil
FRESPAG	Responsabiliser les agents du service
FFCONN	Faire connaître l'existence du service auprès des usagers
FVALIMA	Valoriser l'image du service public auprès des usagers et des citoyens
FSITNIV	Situer les niveaux de performance des équipes
FDECREN	Décider du renouvellement un prestataire ou d'une prestation
FRESPUS	Responsabiliser les usagers au respect du bien public
FFACREORG	Faciliter la réorganisation des services

Tableau 157. La liste des codes

1. Les fonctions de l'évaluation

Pratique	Lambda de Wilks	Khi-deux	ddl	Signification
P1	,865	15,368	8	,052
P2	,898	11,398	8	,180
P3	,862	15,742	8	,046
P4	,895	11,734	8	,163
P5	,873	14,337	8	,073
P6	,935	7,158	8	,520
P7	,869	14,918	8	,061
P8	,915	9,390	8	,310
P9	,875	14,192	8	,077
P10	,981	2,049	8	,979
P11	,848	17,535	8	,025
P12	,823	20,608	8	,008
P13	,912	9,780	8	,281

Tableau 158. L'analyse du Lambda de Wilks sur la relation des fonctions avec les pratiques

Pratiques		Famacc	Frespag	Ffconn	Fvalima	Fsitniv	Fdecren	Frespus	Ffacreorg
Utilisation	[3]	2.89	3.40	2.69	2.83	2.46	2.06	2.37	2.94
	[4]	.718	.604	.796	.891	.886	.725	.690	.639
Non utilisation	[3]	2.94	3.08	2.49	2.73	2.13	2.16	2.31	2.78
	[4]	.713	.703	.737	.805	.767	.745	.730	.719
Total	[3]	2.92	3.18	2.55	2.76	2.23	2.12	2.33	2.83
	[4]	.712	.687	.757	.830	.816	.737	.715	.696
[3] Moyenne ; [4] Ecart-type.									

Tableau 159. La relation entre les fonctions et les recueils de réclamations avec statistiques

Pratiques		Famacc	Frespag	Ffconn	Fvalima	Fsitniv	Fdecren	Frespus	Ffacreorg
Utilisation	[3]	3.03	3.26	2.52	2.77	2.23	2.03	2.10	2.9
	[4]	0.795	0.682	0.851	0.884	0.920	0.795	0.651	0.790
Non utilisation	[3]	2.88	3.15	2.57	2.75	2.23	2.16	2.42	2.80
	[4]	0.678	0.691	0.724	0.814	0.779	0.715	0.722	0.660
Total	[3]	2.92	3.18	2.55	2.76	2.23	2.12	2.33	2.83
	[4]	0.712	0.687	0.757	0.830	0.816	0.737	0.715	0.696
[3] Moyenne ; [4] Ecart-type.									

Tableau 160. La relation entre les fonctions et les recueils des réclamations sans statistique

Pratiques		Famacc	Frespag	Ffconn	Fvalima	Fsitniv	Fdecren	Frespus	Ffacreorg
Utilisation	[3]	2.89	3.5	2.67	2.83	2.28	1.94	2.06	2.89
	[4]	.676	.514	.686	.707	.958	.725	.539	.676
Non utilisation	[3]	2.93	3.12	2.53	2.74	2.22	2.16	2.38	2.82
	[4]	.722	.701	.772	.854	.792	.738	.735	.703
Total	[3]	2.92	3.18	2.55	2.76	2.23	2.12	2.33	2.83
	[4]	.712	.687	.757	.830	.816	.737	.715	.696
[3] Moyenne ; [4] Ecart-type.									

Tableau 161. La relation entre les fonctions et les questionnaires permanents

Pratiques		Famacc	Frespag	Ffconn	Fvalima	Fsitniv	Fdecren	Frespus	Ffacreorg
Utilisation	[3]	2.92	3.35	2.65	2.97	2.32	2.16	2.43	3.08
	[4]	.722	.538	.676	.687	.884	.764	.647	.682
Non utilisation	[3]	2.92	3.09	2.51	2.65	2.19	2.11	2.28	2.71
	[4]	.712	.738	.795	.878	.783	.727	.745	.673
Total	[3]	2.92	3.18	2.55	2.76	2.23	2.12	2.33	2.83
	[4]	.712	.687	.757	.830	.816	.737	.715	.696
[3] Moyenne ; [4] Ecart-type.									

Tableau 162. La relation entre les fonctions et les questionnaires ponctuels

Pratiques		Famacc	Frespag	Ffconn	Fvalima	Fsitniv	Fdecren	Frespus	Ffacreorg
Utilisation	[3]	3.16	3.47	2.79	3.16	2.58	2.26	2.21	2.95
	[4]	.834	.612	.713	.834	.902	.653	.787	.705
Non utilisation	[3]	2.87	3.12	2.51	2.68	2.16	2.10	2.35	2.81
	[4]	.679	.689	.761	.810	.784	.753	.702	.696
Total	[3]	2.92	3.18	2.55	2.76	2.23	2.12	2.33	2.33
	[4]	.712	.687	.757	.830	.816	.737	.715	.715
[3] Moyenne ; [4] Ecart-type.									

Tableau 163. La relation entre entretiens avec compte-rendu et les fonctions

Pratiques		Famacc	Frespag	Ffconn	Fvalima	Fsitniv	Fdecren	Frespus	Ffacreorg
Utilisation	[3]	3.00	3.62	2.77	3.31	2.69	2.46	2.54	3.23
	[4]	1.000	.650	.927	.751	.947	.660	.967	.832
Non utilisation	[3]	2.91	3.12	2.53	2.69	2.17	2.08	2.30	2.78
	[4]	.671	.674	.733	.816	.783	.738	.677	.663
Total	[3]	2.92	3.18	2.55	2.76	2.23	2.12	2.33	2.83
	[4]	.712	.687	.757	.830	.816	.737	.715	.696
[3] Moyenne ; [4] Ecart-type.									

Tableau 164. La relation entre les fonctions et les groupes de réflexion

Pratiques		Famacc	Frespag	Ffconn	Fvalima	Fsitniv	Fdecren	Frespus	Ffacreorg
Utilisation	[3]	2.90	3.60	2.60	3.10	2.60	2.50	2.40	3.00
	[4]	.738	.516	.699	.738	.843	.527	.699	.943
Non utilisation	[3]	2.92	3.14	2.55	2.73	2.20	2.09	2.32	2.81
	[4]	.713	.690	.766	.834	.809	.746	.720	.671
Total	[3]	2.92	3.18	2.55	2.76	2.23	2.12	2.33	2.83
	[4]	.712	.687	.757	.830	.816	.737	.715	.696

[3] Moyenne ; [4] Ecart-type.

Tableau 165. La relation entre les fonctions et les comités d'experts

Pratiques		Famacc	Frespag	Ffconn	Fvalima	Fsitniv	Fdecren	Frespus	Ffacreorg
Utilisation	[3]	3.00	3.75	2.69	3.06	2.44	2.06	2.44	2.94
	[4]	.830	.447	.704	.680	1.031	.772	.727	.443
Non utilisation	[3]	2.91	3.08	2.53	2.71	2.20	2.14	2.31	2.81
	[4]	.712	.675	.767	.845	.776	.734	.715	.730
Total	[3]	2.92	3.18	2.55	2.76	2.23	2.12	2.33	2.83
	[4]	.712	.687	.757	.830	.816	.737	.715	.696

[3] Moyenne ; [4] Ecart-type.

Tableau 166. La relation entre les fonctions et les boîtes de suggestions permanentes avec compte-rendu

Pratiques		Famacc	Frespag	Ffconn	Fvalima	Fsitniv	Fdecren	Frespus	Ffacreorg
Utilisation	[3]	2.73	3.40	2.33	2.80	2.40	1.93	2.07	3.20
	[4]	.799	.632	.724	.561	.828	.799	.458	.862
Non utilisation	[3]	2.95	3.14	2.59	2.75	2.21	2.15	2.37	2.77
	[4]	.698	.692	.760	.866	.816	.727	.740	.654
Total	[3]	2.92	3.18	2.55	2.76	2.23	2.12	2.33	2.83
	[4]	.712	.687	.757	.830	.816	.737	.715	.696

[3] Moyenne ; [4] Ecart-type.

Tableau 167. La relation entre les fonctions et les boîtes de suggestion permanentes sans compte-rendu

Pratiques		Famacc	Frespag	Ffconn	Fvalima	Fsitniv	Fdecren	Frespus	Ffacreorg
Utilisation	[3]	2.94	3.44	2.50	2.81	2.38	2.19	2.38	3.25
	[4]	.680	.629	.730	.981	.885	.750	.500	.683
Non utilisation	[3]	2.92	3.14	2.56	2.75	2.21	2.11	2.32	2.76
	[4]	.721	.690	.765	.808	.807	.738	.747	.677
Total	[3]	2.92	3.18	2.55	2.76	2.23	2.12	2.33	2.83
	[4]	.721	.687	.757	.830	.816	.737	.715	.696

[3] Moyenne ; [4] Ecart-type.

Tableau 168. La relation entre les fonctions et les boîtes de suggestion ponctuelles

2. Les difficultés de l'évaluation

Pratique	Lambda de Wilks	Khi-deux	ddl	Signification
P1	,851	17,176	7	,016
P2	,877	13,986	7	,051
P3	,744	31,537	7	,000
P4	,906	10,504	7	,162
P5	,961	4,277	7	,747
P6	,960	4,311	7	,743
P7	,882	13,379	7	,063
P8	,955	4,955	7	,665
P9	,949	5,584	7	,589
P10	,926	8,136	7	,321
P11	,891	12,334	7	,090
P12	,875	14,255	7	,047
P13	,944	6,179	7	,519

Tableau 169. L'analyse du Lambda de Wilks sur la relation des méthodes et les difficultés d'évaluation

Codes	Caractéristiques des codes
Difficonf	Confronter les données sur la satisfaction des usagers avec les informations sur la qualité de service
Diffitrait	Traiter les opinions divergentes des usagers sur les services délivrées
Diffidepl	Déployer l'outil dans les multiples points d'accueil de la mairie
Diffimag	Obtenir une image complète et exhaustive de l'avis des usagers
Diffimobil	Mobiliser les agents et les usagers à la démarche d'élaboration des outils
Diffiperc	Confronter les avis des usagers avec la perception des agents d'accueil
Diffieval	Evaluer ce qui relève strictement du champ de compétence de la mairie

Tableau 170. La liste des codes

Pratiques		Difficonf	Diffitrait	Diffidepl	Diffimag	Diffimobil	Diffiperc	Diffieval
Utilisation	[3]	1.97	2.06	2.11	2.54	2.14	2.23	2.11
	[4]	0.822	0.639	0.832	0.886	0.733	0.690	0.676
Non utilisation	[3]	2.30	2.39	2.27	2.55	2.39	2.49	2.29
	[4]	0.630	0.691	0.853	0.753	0.632	0.661	0.625
Total	[3]	2.2	2.29	2.22	2.54	2.31	2.41	2.23
	[4]	0.708	0.690	0.846	0.793	0.672	0.679	0.644
[3] Moyenne ; [4] Ecart-type.								

Tableau 171. La relation entre les difficultés et les recueils des réclamations avec statistiques

Pratiques		Difficonf	Diffitrait	Diffidepl	Diffimag	Diffimobil	Diffiperc	Diffieval
Utilisation	[3]	1.89	2.11	2.06	2.89	2.39	2.11	2.28
	[4]	.676	.676	.873	.758	.778	.471	.669
Non utilisation	[3]	2.26	2.32	2.26	2.48	2.30	2.47	2.22
	[4]	.702	.691	.842	.786	.653	.699	.642
Total	[3]	2.20	2.29	2.22	2.54	2.31	2.41	2.23
	[4]	.708	.690	.846	.793	.672	.679	.644
[3] Moyenne ; [4] Ecart-type.								

Tableau 172. La relation entre les difficultés et les questionnaires permanents

Pratiques		Difficonf	Diffitrait	Diffidepl	Diffimag	Diffimobil	Diffiperc	Diffieval
Utilisation	[3]	2.00	2.15	2.31	2.54	2.08	2.15	1.85
	[4]	1.08	.689	.947	1.127	.862	.801	.689
Non utilisation	[3]	2.22	2.30	2.21	2.55	2.34	2.44	2.28
	[4]	.648	.692	.836	.746	.641	.658	.623
Total	[3]	2.20	2.29	2.22	2.54	2.31	2.41	2.23
	[4]	.708	.690	.846	.793	.672	.679	.644
[3] Moyenne ; [4] Ecart-type.								

Tableau 173. La relation entre les difficultés et les groupes de réflexion

Pratiques		Difficonf	Diffitrait	Diffidepl	Diffimag	Diffimobil	Diffiperc	Diffieval
Utilisation	[3]	2.16	2.13	2.22	2.44	2.24	2.22	2.18
	[4]	.767	.694	.974	.867	.679	.636	.684
Non utilisation	[3]	2.22	2.39	2.22	2.61	2.36	2.54	2.27
	[4]	.670	.673	.755	.738	.667	.682	.617
Total	[3]	2.20	2.29	2.22	2.54	2.31	2.41	2.23
	[4]	.708	.690	.846	.793	.672	.679	.644
[3] Moyenne ; [4] Ecart-type.								

Tableau 174. La relation entre les difficultés et les retours des agents sans compte-rendu

Pratiques		Difficonf	Diffitrait	Diffidepl	Diffimag	Diffimobil	Diffiperc	Diffieval
Utilisation	[3]	1.88	2.06	2.00	2.31	2.19	2.12	1.88
	[4]	.719	.574	.894	.946	.911	.500	.619
Non utilisation	[3]	2.25	2.32	2.26	2.58	2.33	2.46	2.29
	[4]	.696	.703	.837	.763	.627	.695	.631
Total	[3]	2.20	2.29	2.22	2.54	2.31	2.41	2.23
	[4]	.708	.690	.846	.793	.672	.679	.644
[3] Moyenne ; [4] Ecart-type.								

Tableau 175. La relation entre les difficultés et les boîtes de suggestion permanentes sans compte-rendu

Pratiques		Difficonf	Diffitrait	Diffidepl	Diffimag	Diffimobil	Diffiperc	Diffieval
Utilisation	[3]	2.06	2.19	2.12	2.44	2.00	2.38	1.94
	[4]	.998	.544	.957	.814	.894	.719	.574
Non utilisation	[3]	2.22	2.30	2.24	2.56	2.36	2.42	2.28
	[4]	.652	.713	.830	.792	.618	.675	.644
Total	[3]	2.20	2.29	2.22	2.54	2.31	2.41	2.23
	[4]	.708	.690	.846	.793	.672	.679	.644

[3] Moyenne ; [4] Ecart-type.

Tableau 176. La relation entre les difficultés et les boîtes de suggestion ponctuelles

Chapitre 4 / Section 3 / 2. L'analyse des caractéristiques des relations entre les fonctions des évaluations / 2 1. L'articulation des fonctions de l'évaluation

Codes	Caractéristiques des codes
FAMACC	Améliorer les conditions de réalisation de l'accueil
FRESPAG	Responsabiliser les agents du service
FFCONN	Faire connaître l'existence du service auprès des usagers
FVALIMA	Valoriser l'image du service public auprès des usagers et des citoyens
FSITNIV	Situer les niveaux de performance des équipes
FDECREN	Décider du renouvellement un prestataire ou d'une prestation
FRESPUS	Responsabiliser les usagers au respect du bien public
FFACREORG	Faciliter la réorganisation des services

Tableau 177. La liste des codes

	Famacc	Frespag	Ffconn	Fvalima	Fsitniv	Fdecren	Frespus	Ffacreorg
Améliorer les conditions de réalisation de l'accueil	1,000	,416	,434	,241	,172	,088	,371	,190
Responsabiliser les agents du service	,416 [1]	1,000	,328	,439	,118	,187	,209	,384
Faire connaître l'existence du service auprès des usagers	,434 [1]	,328 [1]	1,000	,429	,446	,246	,374	,146
Valoriser l'image du service public auprès des usagers et des citoyens	,241 [1]	,439 [1]	,429 [1]	1,000	,190	,285	,059	,272
Situer les niveaux de performance des équipes	,172 [2]	,118	,446 [1]	,190 [2]	1,000	,266	,361	,070
Décider du renouvellement un prestataire ou d'une prestation	,088	,187 [2]	,246 [1]	,285 [1]	,266 [1]	1,000	,092	,288
Responsabiliser les usagers au respect du bien public	,371 [1]	,209 [2]	,374 [1]	,059	,361 [1]	,092	1,000	,150
Faciliter la réorganisation des services	,190 [2]	,384 [1]	,146	,272 [1]	,070	,288 [1]	,150	1,000
[1] Significatif au seuil de 1% ; [2] Significatif au seuil de 5%.								

Tableau 178. La matrice des corrélations

Composante	Valeurs propres initiales			Extraction Sommes des carrés des facteurs retenus			Somme des carrés des facteurs retenus pour la rotation		
	Total	% de la variance	% cumulés	Total	% de la variance	% cumulés	Total	% de la variance	% cumulés
1	2,859	35,736	35,736	2,859	35,736	35,736	1,945	24,317	24,317
2	1,252	15,647	51,383	1,252	15,647	51,383	1,900	23,752	48,069
3	1,053	13,163	64,547	1,053	13,163	64,547	1,318	16,478	64,547
4	,850	10,631	75,177						
5	,608	7,599	82,776						
6	,497	6,206	88,983						
7	,489	6,119	95,101						
8	,392	4,899	100,000						

Tableau 179. Les indices portant sur les valeurs propres

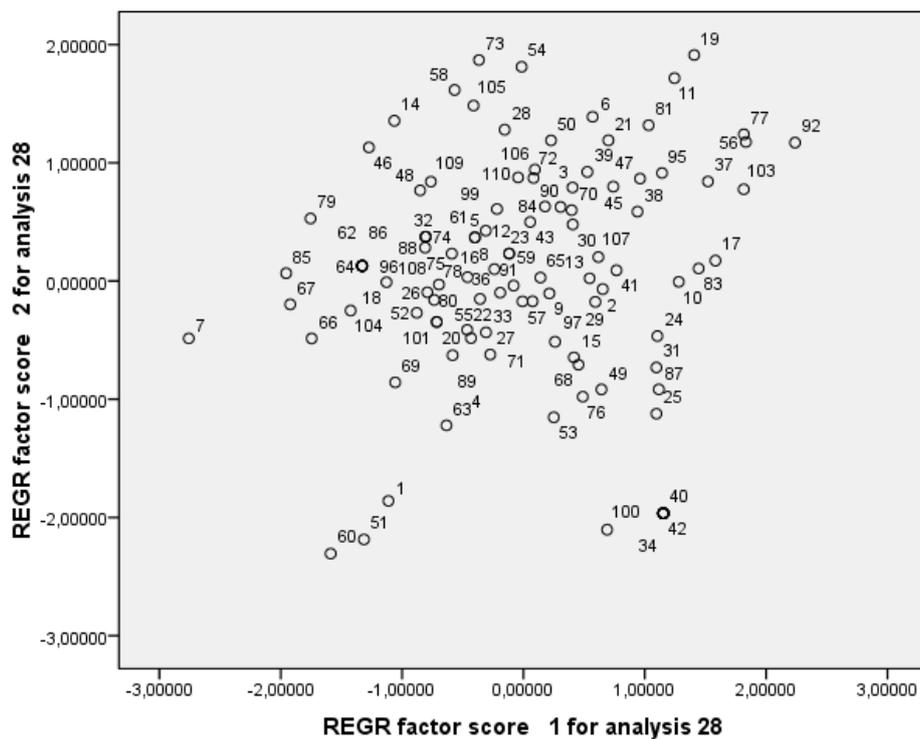


Figure 31. La dispersion des individus

Chapitre 4 / Section 3 / 2. L'analyse des caractéristiques des relations entre les fonctions des évaluations / 2 2. La relation entre les fonctions et les caractéristiques des méthodes d'évaluation

	Lambda de Wilks	F	ddl1	ddl2	Signification
FAMACC	,634	20,822	3	108	,000
FRESPAG	,576	26,467	3	108	,000
FFCONN	,690	16,140	3	108	,000
FVALIMA	,804	8,765	3	108	,000
FSITNIV	,595	24,489	3	108	,000
FDECREN	,676	17,264	3	108	,000
FRESPUS	,690	16,141	3	108	,000
FFACREORG	,691	16,103	3	108	,000

Tableau 180. Les tests d'égalité des moyennes

	Groupe 1			Groupe 2		
	Moyenne	Ecart-type	N valide	Moyenne	Ecart-type	N valide
FAMACC	2,30	,637	33	3,25	,601	48
FRESPAG	2,79	,485	33	3,62	,489	48
FFCONN	2,03	,770	33	2,94	,633	48
FVALIMA	2,64	,783	33	3,15	,684	48
FSITNIV	1,85	,619	33	2,52	,772	48
FDECREN	2,48	,834	33	2,25	,565	48
FRESPUS	1,76	,435	33	2,56	,681	48
FFACREORG	2,73	,674	33	3,19	,445	48
	Groupe 3			Groupe 4		
FAMACC	3,36	,497	14	2,82	,393	17
FRESPAG	3,36	,497	14	2,53	,717	17
FFCONN	2,14	,535	14	2,82	,393	17
FVALIMA	2,43	,938	14	2,18	,728	17
FSITNIV	1,29	,469	14	2,94	,243	17
FDECREN	1,14	,363	14	1,88	,332	17
FRESPUS	2,29	,825	14	2,82	,393	17
FFACREORG	2,79	,893	14	2,06	,429	17

Tableau 181. Les moyennes et écarts-types par groupe

		Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3	Groupe 4	Total
Utilisation	Effectif	5	22	4	4	35
	Effectif théorique	10,3	15,0	4,4	5,3	35,0
	% dans Grp1	14,3%	62,9%	11,4%	11,4%	100,0%
	% dans Ward Method	15,2%	45,8%	28,6%	23,5%	31,2%
	% du total	4,5%	19,6%	3,6%	3,6%	31,2%
Non utilisation	Effectif	28	26	10	13	77
	Effectif théorique	22,7	33,0	9,6	11,7	77,0
	% dans Grp1	36,4%	33,8%	13,0%	16,9%	100,0%
	% dans Ward Method	84,8%	54,2%	71,4%	76,5%	68,8%
	% du total	25,0%	23,2%	8,9%	11,6%	68,8%
Total	Effectif	33	48	14	17	112
	Effectif théorique	33,0	48,0	14,0	17,0	112,0
	% dans Grp1	29,5%	42,9%	12,5%	15,2%	100,0%
	% dans Ward Method	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	% du total	29,5%	42,9%	12,5%	15,2%	100,0%

Tableau 182. La relation entre recueils des réclamations avec statistiques et les groupes issus de la méthode de Ward

	Valeur	ddl	Sign asympt
Khi-deux de Pearson	9,251 ^a	3	,026
Rapport de vraisemblance	9,542	3	,023
Association linéaire par linéaire	,218	1	,640
Nombre d'observations valides	112		
a. 1 cellules (12,5%) ont un effectif théorique inférieur à 5. L'effectif théorique minimum est de 4,38.			

Tableau 183. Les tests du Khi2

		Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3	Groupe 4	Total
Utilisation	Effectif	8	23	4	2	37
	Effectif théorique	10,9	15,9	4,6	5,6	37,0
	% dans Grp4	21,6%	62,2%	10,8%	5,4%	100,0%
	% dans Ward Method	24,2%	47,9%	28,6%	11,8%	33,0%
	% du total	7,1%	20,5%	3,6%	1,8%	33,0%
Non utilisation	Effectif	25	25	10	15	75
	Effectif théorique	22,1	32,1	9,4	11,4	75,0
	% dans Grp4	33,3%	33,3%	13,3%	20,0%	100,0%
	% dans Ward Method	75,8%	52,1%	71,4%	88,2%	67,0%
	% du total	22,3%	22,3%	8,9%	13,4%	67,0%
Total	Effectif	33	48	14	17	112
	Effectif théorique	33,0	48,0	14,0	17,0	112,0
	% dans Grp4	29,5%	42,9%	12,5%	15,2%	100,0%
	% dans Ward Method	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	% du total	29,5%	42,9%	12,5%	15,2%	100,0%

Tableau 184. La relation entre les questionnaires ponctuels et la méthode de Ward

	Valeur	ddl	Sign asympt
Khi-deux de Pearson	9,561 ^a	3	,023
Rapport de vraisemblance	10,032	3	,018
Association linéaire par linéaire	,974	1	,324
Nombre d'observations valides	112		
a. 1 cellules (12,5%) ont un effectif théorique inférieur à 5. L'effectif théorique minimum est de 4,63.			

Tableau 185. Les tests du Khi2

Annexe 9. Les apports et contextes identifiés par la méthode des études de cas

Ind	Apports	Eléments explicatifs de contextes et personnels
1a	Inciter au changement du Conseil Général sur les réunions collectives ; Comprendre les critiques tout en dépassant les réticences ; Informer sur la démarche tout en favorisant l'implication.	Travail informel partenarial ; Personnalité du Maire dispositif écoute social ; Secteur social (gratuité et refus de la notion de client) ; Déploiement de l'analyse des besoins sociaux.
1b	Justifier <i>a posteriori</i> du primo accueil ; Améliorer l'information à disposition ; Prendre en compte les critiques tout en dépassant les réticences de la direction et des agents.	Histoire du responsable avec recherche de valorisation ; Recherche de simplification des démarches ; Confiance dans les chiffres ; Directeur souhaitant développer la mesure et le management par les indicateurs ; Management de proximité avec les agents d'accueil.
2	Mettre en cause une équipe de travail ; Améliorer l'accueil bibliothèque ; Identifier les problèmes tout en favorisant l'implication et l'acceptation des paramètres de l'indicateur ; Tester la démarche tout en favorisant l'acceptation des agents.	Contexte d'un Maire ayant une image de modernisateur de la fonction publique ; Démarche qualité <i>Qualiville</i> structurante ; Difficulté de travail en transversalité ; Hiérarchisation entre élus et directions administratives ; Chargé de mission relations usagers travaillant par étapes.
3	Coordonner à distance le prestataire et la collectivité lors du renouvellement du prestataire ; Informer la démarche tout en favorisant l'implication du prestataire.	Difficulté de réalisation du service ; Phase de renouvellement du prestataire et de la prestation.
4a	Absence de changement des poteaux et de réallocation du budget mais rôle dans le renouvellement du contrat du prestataire et l'affectation des conducteurs ; Faire connaître la collectivité ; Comprendre les comportements ; Faire partager, identifier les problèmes et informer la démarche.	Secteur de transport en situation de concurrence entre opérateurs ; Responsable qualité venant de l'industrie ; Coût de la prestation ; Déficit d'image du Conseil Général, concurrence des réseaux ; Situation de contrôle qualité à distance et contexte de barrières hiérarchiques.
4b	Tester sur une expérimentation d'extension de la prestation.	Service présenté comme une prestation supplémentaire.
5	Susciter le comportement requis et intérioriser le principe d'un bon accueil pour les agents ; Comprendre les comportements ; Comprendre les attentes tout en dépassant les réticences des usagers ; Tester la démarche tout en favorisant l'acceptation des usagers.	Valeur de la démocratie locale ; Milieu social de la prestation ; Public en difficulté ; Travailleurs sociaux peu habitués à l'évaluation ; Politique de valorisation de la fonction accueil avec communication ; Structures hiérarchisées et centralisées ; Volonté de généralisation des enquêtes

6	Faire comprendre aux citoyens les contraintes du service ; Réallouer un budget avec indicateur qualité ; Adapter la démarche tout en favorisant l'évaluation.	Enjeux financiers ; Tradition d'évaluation du Conseil Régional ; Pression des élus locaux ; Faible lisibilité de l'action régionale ; Situation de monopole local ; Multiplicité des utilisateurs.
7	Absence de changement de la Préfecture ; Sensibiliser à la qualité ; Faire réfléchir sur la signalétique ; Prendre en compte les critiques tout en dépassant les réticences.	Transfert des compétences ; Démarche d'audit qualité ISO structurante et personnalité du Maire (commerçant).
8	Faire prendre conscience du changement des horaires ; Absence changement de la Préfecture ; Hiérarchiser les priorités ; Inciter à la réflexion tout en favorisant l'acceptation de la réorganisation des horaires.	Transfert de compétences ; Fonction accueil délaissée ; Personnalité managériale ; Responsable qualité identifié dans les services ; Maire soutenant la démarche.

Annexe 10. Le recensement des ouvrages en management public

	Auteur [date], titre de l'ouvrage	Cat. ⁴⁶⁴
1	Abate, B (2000), <i>La nouvelle gestion publique</i> , LGDJ.	A
2	Amiel, M ; Bonnet F; Jacobs, J (1998), <i>Management de l'administration</i> , Deboek Université.	A
3	Bartoli, A (1997), <i>Management dans les organisations publiques</i> , Dunod.	A
4	Carlier, B (2003), <i>Améliorer la qualité de la relation service public-usagers</i> , la lettre du cadre territorial dossier d'experts.	A
5	Carlier, B ; Ruprich-Robert, C (1998), <i>Guide de la gestion locale</i> , Berger-Levrault.	A
6	Carlier, B, Ruprich-Robert C (2005), <i>Guide du contrôle de gestion dans les collectivités locales</i> , Berger-Levrault.	A/B
7	Chatelain-Ponroy, Stéphanie (1998), <i>Le contrôle de gestion dans les musées</i> , Economica.	A
8	Cluzel-Métayer, Lucie (2006), <i>Le service public et l'exigence de qualité</i> , Dalloz.	A
9	Cros, Roselle (2001), <i>La qualité dans les collectivités territoriales</i> , Berger-Levrault.	A
10	De Quatrebarbes, B (1998), <i>Usagers ou clients : écoute, marketing dans les services publics</i> , Edition d'Organisation.	A/B
11	De Carmoy, H (1999), <i>L'entreprise, l'individu, l'Etat. Conduire le changement</i> , Odile Jacob.	A
12	Demeestère, René (2002), <i>Le contrôle de gestion dans le secteur public</i> , Dunod.	A
13	Dressayre, P ; Roynette, D [1999], <i>Connaître les besoins et évaluer la satisfaction des habitants</i> , la lettre du cadre territorial dossier d'experts.	A
14	Dupuis, J (1991), <i>Le contrôle de gestion dans les organisations publiques</i> , Presse Universitaire de France.	A
15	Greffé, X (1999), <i>Gestion publique</i> , Dalloz.	A
16	Huron, D ; Spindler, J (1998), <i>Le management public local</i> , LGDJ.	A
17	Huron, D ; Spindler, J (2008), <i>Le management public en mutation</i> , L'Harmattan.	A
18	Huteau, S (2002), <i>Le management public territorial</i> , Edition du Papyrus.	A
19	Lamarque, D (2004), <i>L'évaluation des politiques publiques locales</i> , LGDJ.	A
20	Monnier, E (1987), <i>Evaluations de l'action des pouvoirs publics</i> , Economica.	A
21	Pougnaud, P (1991), <i>Collectivités locales : comment moderniser ?</i> , Berger-Levrault.	A
22	Vayrou, C (1995), <i>Le Management public : discours et fonctions</i> , LGDJ.	A
23	Warin, P (1993), <i>Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques</i> , L'Harmattan.	A/B
24	Warin, P (1997), <i>Quelle modernisation des services publics ? les usagers au cœur des réformes</i> , La Découverte.	A

⁴⁶⁴ Les ouvrages référencés dans la catégorie A traitent du « *Management par la mesure* » en associant les thèmes d'outils de mesure et de contrôle. Les ouvrages classés dans la catégorie B traitent du « *Management par l'interaction* » en associant les thèmes de contrôle et des modalités interactives de supervision.

REPERTOIRES

Liste des encadrés

Encadré 1. Les préconisations portant sur l'évaluation [extrait du Rapport Attali (2008)]	11
Encadré 2. Les préconisations portant sur l'évaluation [extrait du Rapport CECR (2001)]....	29
Encadré 3. La législation portant sur l'évaluation des collectivités [extrait du code CGCT 2007].....	114
Encadré 4. La législation portant sur la démocratie de proximité [extrait du code CGCT 2007]	115
Encadré 5. Les conseils formulés concernant la mesure de la satisfaction des usagers [extrait]	283

Liste des tableaux

Tableau 1. Les fonctions attribuées au contrôle budgétaire (Berland, 1997, p.7).....	17
Tableau 2. Les fonctions des outils de décisions d'investissement [adapté de Pezet (1998)] .	18
Tableau 3. Les modalités du contrôle (Poincelot et Wegmann, 2005, p.111/119)	21
Tableau 4. Les motifs contractuel et cognitif étudiés [adapté de Poincelot et Wegmann (2008)].....	22
Tableau 5. Les éléments du sentiment de justice [adapté de Sabadie et al. (2006)]	24
Tableau 6. Les positions des acteurs associés à l'élaboration de la norme qualité NF P15-900-1 [adapté de Waechter-Larrondo et Barbier (2008)]	25
Tableau 7. Les objectifs de l'évaluation de la satisfaction (France Qualité Publique, 2004, p.35).....	28
Tableau 8. Les réticences portant sur l'évaluation [adapté de France Qualité Publique (2006)]	30
Tableau 9. Les réticences à la proposition de l'évaluation par les usagers [synthèse].....	31
Tableau 10. Les courants des travaux portant sur le contrôle [adapté de Bollecker (2002)] ...	33
Tableau 11. Les éléments de contexte des CCI [adapté de Eggrickx (1999)].....	37
Tableau 12. Les missions des contrôleurs de gestion [adapté de Bollecker (2007)]	41
Tableau 13. L'apprentissage dans les travaux de Simons et Piaget [adapté de Dambrin et Loning (2008)]	42
Tableau 14. Les caractéristiques du contrôle des entreprises en réseau (Dumoulin et Gbaka, 1997, p.35).....	45
Tableau 15. L'évolution des types de surveillance des destinataires (Bellemare et Briand, 2005, p.159).....	48
Tableau 16. Les isomorphismes de la théorie néo-institutionnelle [adapté de Di Maggio et Powell (1983)].....	52
Tableau 17. La diversité et l'intégration des représentations à l'outil [adapté de Drevetton (2008)].....	54
Tableau 18. Les définitions légales de l'évaluation des politiques publiques	61
Tableau 19. Les acceptions du terme « évaluation » dans le secteur public [non exhaustif]...	62
Tableau 20. Les documents utilisant l'expression « service public » sous l'Ancien Régime [adapté de Mestre (2004)]	64
Tableau 22. Les dispositifs de la recherche.....	80
Tableau 23. Les mécanismes de discipline [adapté de Foucault (1975)].....	88

Tableau 24. Les principes du contrôle par Geneen à ITT [adapté de Hopper et Macintosh (1993)].....	91
Tableau 25. Le contrôle de gestion de l'entreprise Motorparts [adapté de Cowton et Dopson (2002)].....	93
Tableau 26. La subjectivation des contrôleurs de gestion à Equipauto [adapté de Lambert et Pezet (2007)]	103
Tableau 27. Les axes d'analyse du contrôle servant à la thèse	108
Tableau 28. La répartition des Communes par taille en Métropole en 1999	111
Tableau 29. Les effectifs de la fonction publique territoriale par catégorie d'emploi en 1999	113
Tableau 30. Les discours portant sur le NCG [adapté de Bourguignon (2003)].....	120
Tableau 31. La mesure des performances des associations subventionnées (Fabre, 2005, p.58)	122
Tableau 32. Les dimensions de l'évaluation des performances [adapté de Bessire (1999)]..	126
Tableau 33. Les difficultés des évaluations subjectives [adapté de Swindell et Kelly (2000)]	127
Tableau 34. Les tableaux de bord prospectifs de la recherche-action [adapté de Nobre (2001)]	129
Tableau 35. Les spécificités des entreprises de service [adapté de Ducrocq et al. (2001)] ...	130
Tableau 36. Le contrôle dans les entreprises de service [adapté de Ducrocq et al. (2001)] ..	131
Tableau 37. Les articles de la revue documentaire étudiés par la recherche.....	134
Tableau 38. Les codes de l'étude documentaire	135
Tableau 39. La répartition des entretiens exploratoires par catégories d'acteurs-partenaires	135
Tableau 40. Les codes de l'étude par entretiens semi-directifs.....	136
Tableau 41. La fiche de la méthode par études de cas	137
Tableau 42. La fiche de la méthode d'enquête par questionnaire	139
Tableau 43. La répartition des catégories de répondants	141
Tableau 44. Les éléments du guide d'entretien de la méthode par études de cas	142
Tableau 45. La structure du questionnaire	144
Tableau 46. Les modalités utilisées par les répondants pour l'envoi du questionnaire	146
Tableau 47. La localisation géographique par régions des répondants	146
Tableau 48. La répartition des répondants selon le nombre d'habitants des villes	146
Tableau 49. Les fonctions des répondants	147
Tableau 50. Les codes de la méthode par études de cas	148

Tableau 51. Les phases du travail d'analyse des questionnaires collectés.....	150
Tableau 52. Les méthodologies choisies de la thèse	152
Tableau 53. Les thèmes associés durant la période 1980-1991 [extrait].....	159
Tableau 54. Les thèmes associés durant la période 1991-2007 [extrait].....	160
Tableau 55. Les enquêtes de satisfaction des usagers étudiées [extrait]	162
Tableau 56. Les groupes de concertation avec les usagers étudiés [extrait]	163
Tableau 57. Les suivis des réclamations des usagers étudiés [extrait].....	164
Tableau 58. Les retours des agents étudiés [extrait]	166
Tableau 59. Les retours des usagers étudiés [extrait].....	167
Tableau 60. Les combinaisons des pratiques d'évaluation [extrait]	168
Tableau 61. Les pratiques qualité complétant l'évaluation de la satisfaction [liste non exhaustive]	169
Tableau 62. La typologie des pratiques de contrôle sans mesure [liste non exhaustive].....	170
Tableau 63. La prise en compte de la complexité des mécanismes de contrôle sans mesure [extrait].....	171
Tableau 64. Les difficultés identifiées de l'évaluation [extrait].....	172
Tableau 65. Les démarches d'interprétation des évaluations [extrait].....	173
Tableau 66. La diffusion des résultats de satisfaction des usagers	174
Tableau 67. Les apports d'apprentissage des modes d'évaluation [extrait].....	175
Tableau 68. Les apports de discipline des modes d'évaluation [extrait]	176
Tableau 69. Les modalités de diffusion des indicateurs [synthèse]	179
Tableau 70. Les difficultés des modalités de diffusion des indicateurs [extrait]	183
Tableau 71. Les motifs de développement de l'évaluation dans le domaine du transport régional.....	197
Tableau 72. Les modalités de soumission des questionnaires de satisfaction [synthèse]	202
Tableau 73. Les difficultés de soumission des questionnaires de satisfaction [extrait].....	205
Tableau 74. La démarche du projet travaillant sur les relations à l'utilisateur [extrait période 2007-2008]	211
Tableau 75. Les modalités de confrontation des données [extrait]	214
Tableau 76. Les difficultés de l'évaluation associées à la confrontation des données [extrait]	216
Tableau 77. Les modalités de complexification des savoirs [extrait]	226
Tableau 78. Les difficultés de l'évaluation associées à la complexification des savoirs.....	228
Tableau 79. Le suivi des réclamations concernant le domaine du transport départemental ..	234

Tableau 80. Les modalités de simplification des savoirs [extrait]	239
Tableau 81. Les difficultés de l'évaluation associées à la simplification des savoirs [extrait]	242
Tableau 82. L'effectif actuel du service accueil [Q12]	258
Tableau 83. Le nombre d'utilisateurs accueillis par le service accueil [Q14]	259
Tableau 84. Le nombre de points d'accueil du service accueil [Q13]	259
Tableau 85. Les outils de management de la qualité utilisés au sein des services accueil [Q15]	260
Tableau 86. Les catégories des contextes de management étudiées	260
Tableau 87. Les méthodes d'évaluation [Q21]	262
Tableau 88. Les commentaires portant sur les méthodes d'évaluation [extrait]	263
Tableau 89. Les indicateurs portant sur les méthodes d'évaluation de la satisfaction des utilisateurs [Q21]	264
Tableau 90. Les catégories des pratiques des collectivités interrogées.....	265
Tableau 91. Les caractéristiques des fonctions de l'évaluation [Q31].....	266
Tableau 92. Les catégories des finalités de l'évaluation	267
Tableau 93. La diffusion des résultats de satisfaction [Q32]	268
Tableau 94. Les catégories des diffusions des résultats de satisfaction	268
Tableau 95. Les difficultés rencontrées par les répondants dans leurs démarches d'évaluation [Q33]	270
Tableau 96. Les catégories des difficultés de l'évaluation [Q33]	271
Tableau 97. La relation entre la distance du contrôle et les méthodes d'évaluation.....	272
Tableau 98. La relation entre les systèmes de management et les méthodes d'évaluation ...	272
Tableau 99. La relation entre l'environnement du contrôle et les finalités de l'évaluation ...	273
Tableau 100. La relation entre la fonction apprentissage et les méthodes d'évaluation	274
Tableau 101. La relation entre la fonction discipline et les pratiques d'évaluation.....	275
Tableau 102. La relation entre les difficultés d'interprétation et les méthodes d'évaluation	276
Tableau 103. Les relations entre les difficultés de diffusion et les méthodes d'évaluation ...	277
Tableau 104. Les tensions associées à l'élaboration de l'évaluation durant la période 1980- 2007 [extrait]	283
Tableau 105. Les discours de justification associés à l'évaluation durant la période 1980-2007 [extrait]	285
Tableau 106. Les pratiques formalisées d'évaluation [synthèse des données du <i>Chapitre 3</i>]	286

Tableau 107. Les compétences impliquées dans l'élaboration des évaluations [liste non exhaustive]	287
Tableau 108. Les savoirs sollicités dans l'élaboration des évaluations [extrait].....	288
Tableau 109. Les pratiques de management de la qualité des collectivités [extrait]	288
Tableau 110. Les discours de justification portant sur l'évaluation [extrait].....	289
Tableau 111. Les apports de la phase d'élaboration des évaluations [extrait].....	290
Tableau 112. Les difficultés portant sur l'élaboration de l'évaluation [extrait].....	291
Tableau 113. Les logiques d'acteurs dans l'élaboration du contrôle sans indicateur [extrait]	292
Tableau 114. Les modalités de sollicitation des acteurs-partenaires [synthèse]	295
Tableau 115. Les difficultés de l'évaluation associées aux sollicitations des acteurs-partenaires [extrait]	298
Tableau 116. Le plan stratégique de préconisations départementales à horizon 2015 [extrait]	302
Tableau 117. Les modalités de discussion des acteurs-partenaires [synthèse]	311
Tableau 118. Les difficultés de l'évaluation associée à la discussion des acteurs-partenaires	314
Tableau 119. Les modalités d'explication portant sur les indicateurs [synthèse].....	324
Tableau 120. Les difficultés d'explication des démarches d'évaluation [extrait].....	326
Tableau 121. Les discours d'amélioration [extrait]	327
Tableau 122. Les discours de proximité [extrait].....	329
Tableau 123. Les discours de modernité [extrait]	330
Tableau 124. Les discours de détournement [extrait]	331
Tableau 125. Les connaissances utilisées par les répondants [Q22].....	344
Tableau 126. Les catégories des connaissances utilisées par les répondants.....	345
Tableau 127. Les compétences sollicitées pour l'élaboration des pratiques d'évaluation [Q23]	346
Tableau 128. Les catégories de compétences sollicitées par les collectivités.....	346
Tableau 129. La qualité de la représentation.....	348
Tableau 130. Les indices portant sur les valeurs propres initiales	349
Tableau 131. Les caractéristiques des composantes après rotation.....	349
Tableau 132. La répartition des individus par groupe.....	351
Tableau 133. Les valeurs moyenne et écart-type portant sur les données totales des finalités	352

Tableau 134. Les valeurs issues de l'analyse des méthodes d'évaluation	353
Tableau 135. Les difficultés de l'association des données collectées au cadre d'analyse de la thèse [extrait].....	358
Tableau 136. Les apports théoriques de la recherche [synthèse]	377
Tableau 137. Les apports de la recherche portant sur les discours de management [liste non exhaustive]	379
Tableau 138. Les éléments liés aux contextes et acteurs de la recherche [synthèse].....	381
Tableau 139. Les Rapports publics préconisant l'évaluation [synthèse]	382
Tableau 140. Les traits communs des préconisations [synthèse].....	383
Tableau 141. Les apports managériaux de la recherche [synthèse]	385
Tableau 142. Le dispositif théorique de la recherche [synthèse]	386
Tableau 143. Les concepts de la recherche [synthèse].....	387
Tableau 144. Les méthodologies de la recherche [synthèse]	389
Tableau 145. Les questions de l'analyse des outils de contrôle.....	389
Tableau 146. Les apports méthodologiques de la recherche [synthèse]	391
Tableau 147. Les travaux de recherche portant sur la notion d'équilibre en gestion [non exhaustif].....	393
Tableau 148. La liste des codes.....	444
Tableau 149. La relation entre le nombre de points d'accueil et les boîtes de suggestion permanentes avec compte-rendu	445
Tableau 150. La relation entre le nombre de points d'accueil et les boîtes de suggestion ponctuelles avec compte-rendu	445
Tableau 151. La relation entre l'effectif du contrôle et les pratiques d'évaluation.....	446
Tableau 152. La relation entre le nombre d'utilisateurs et les pratiques d'évaluation	446
Tableau 153. La relation entre le contexte de management et les recueils des réclamations avec statistiques.....	447
Tableau 154. La relation entre le contexte de management et les questionnaires permanents	447
Tableau 155. La relation entre le contexte de management et les questionnaires ponctuels .	448
Tableau 156. La relation entre le contexte de management et les boîtes de suggestion permanentes avec compte-rendu	448
Tableau 157. La liste des codes.....	449
Tableau 158. L'analyse du Lambda de Wilks sur la relation des fonctions avec les pratiques	449

Tableau 159. La relation entre les fonctions et les recueils de réclamations avec statistiques	450
Tableau 160. La relation entre les fonctions et les recueils des réclamations sans statistique	450
Tableau 161. La relation entre les fonctions et les questionnaires permanents	450
Tableau 162. La relation entre les fonctions et les questionnaires ponctuels.....	451
Tableau 163. La relation entre entretiens avec compte-rendu et les fonctions	451
Tableau 164. La relation entre les fonctions et les groupes de réflexion	451
Tableau 165. La relation entre les fonctions et les comités d'experts.....	452
Tableau 166. La relation entre les fonctions et les boîtes de suggestions permanentes avec compte-rendu.....	452
Tableau 167. La relation entre les fonctions et les boîtes de suggestion permanentes sans compte-rendu.....	452
Tableau 168. La relation entre les fonctions et les boîtes de suggestion ponctuelles	453
Tableau 169. L'analyse du Lambda de Wilks sur la relation des méthodes et les difficultés d'évaluation	453
Tableau 170. La liste des codes.....	454
Tableau 171. La relation entre les difficultés et les recueils des réclamations avec statistiques	454
Tableau 172. La relation entre les difficultés et les questionnaires permanents	454
Tableau 173. La relation entre les difficultés et les groupes de réflexion.....	455
Tableau 174. La relation entre les difficultés et les retours des agents sans compte-rendu...	455
Tableau 175. La relation entre les difficultés et les boîtes de suggestion permanentes sans compte-rendu.....	455
Tableau 176. La relation entre les difficultés et les boîtes de suggestion ponctuelles	456
Tableau 177. La liste des codes.....	456
Tableau 178. La matrice des corrélations.....	457
Tableau 179. Les indices portant sur les valeurs propres.....	458
Tableau 180. Les tests d'égalité des moyennes	459
Tableau 181. Les moyennes et écarts-types par groupe.....	459
Tableau 183. Les tests du Khi2	460
Tableau 184. La relation entre les questionnaires ponctuels et la méthode de Ward.....	461
Tableau 185. Les tests du Khi2	461

Liste des figures

Figure 1. Les éléments des modes de contrôle (Chiapello, 1996, p53).....	35
Figure 2. Les fonctions du contrôle de gestion (Bouquin, 2001, p.67).....	38
Figure 3. L'enchaînement des chapitres de la thèse.....	82
Figure 4. Les axes de la revue de littérature de la recherche.....	109
Figure 5. Le <i>design</i> de la recherche [adapté de Creswell (2003)].....	110
Figure 6. Le cadre de la gouvernance des acteurs-partenaires étudié par la recherche.....	116
Figure 7. Les acteurs en interaction étudiés par la recherche.....	118
Figure 8. Les six dimensions du contrôle (Chiapello, 1996, p.55).....	119
Figure 9. Le processus de production des services publics (Fabre, 2005, p.59).....	121
Figure 10. Les aspects des pratiques de contrôle étudiées par la recherche.....	123
Figure 11. Les paramètres du contrôle étudiés par la recherche.....	124
Figure 12. Le processus du contrôle étudié par la recherche.....	124
Figure 13. Le triangle de la performance (Nobre, 2001, p.128).....	128
Figure 14. La phase d'apports de l'évaluation étudiée par la recherche.....	132
Figure 15. Les dimensions de l'évaluation des services publics étudiées par la recherche ...	133
Figure 16. Les moments étudiés de la méthode par études de cas.....	139
Figure 17. Le cadre de la méthode d'enquête par questionnaire.....	140
Figure 18. Les composantes du questionnaire.....	145
Figure 19. La présentation des données de la méthode par études de cas.....	149
Figure 20. La démarche d'analyse de la méthode d'enquête par questionnaire.....	151
Figure 21. La synthèse du cadre d'analyse et méthodologique de la thèse.....	153
Figure 22. La dimension partenariale des remontées portant sur la satisfaction des usagers	168
Figure 23. Les résultats de la méthode par études de cas [synthèse].....	256
Figure 24. Les champs de diffusion identifiées.....	269
Figure 25. Les résultats de la méthode d'enquête par questionnaire [synthèse].....	278
Figure 26. Les résultats de la méthode par études de cas [synthèse].....	343
Figure 27. La représentation graphique des composantes.....	350
Figure 28. Le positionnement des quatre groupes.....	351
Figure 29. Les résultats de la méthode d'enquête par questionnaire [synthèse].....	353
Figure 30. Le modèle d'étude du contrôle.....	390
Figure 31. La dispersion des individus.....	458

Liste des annexes

Annexe 1. Les cadres d'analyse utilisés en contrôle de gestion [non exhaustifs].....	408
Annexe 2. Les données issues de l'étude documentaire	409
Annexe 3. Les données issues des entretiens semi-directifs	410
Annexe 4. Les données issues de la méthode par études de cas	411
Annexe 5. Le compte-rendu de l'entretien Responsable qualité S7.....	412
Annexe 6. Les enquêtes étudiées de la méthode par études de cas	436
Annexe 7. Le modèle de documents de l'enquête par questionnaire	438
Annexe 8. Les données issues de la méthode d'enquête par questionnaire	444
Annexe 9. Les apports et contextes identifiés par la méthode des études de cas.....	462

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS.....	5
SOMMAIRE	7
INTRODUCTION.....	9
1. L'intérêt de la recherche	16
1 1. Les intérêts théoriques de la recherche	17
1 2. Les intérêts managériaux de la recherche	27
2. La problématique de la recherche	32
2 1. Les vertus habilitantes et contraignantes des outils de contrôle	32
2 2. L'articulation des vertus habilitantes et contraignantes des outils de contrôle	38
3. Le dispositif de la recherche	43
3 1. Le dispositif théorique de la recherche	43
3 1 1. Les cadres d'analyse portant sur le champ du contrôle	43
3 1 2. Le choix du cadre d'analyse de la recherche	57
3 2. Le dispositif conceptuel de la recherche	60
3 2 1. Les concepts portant sur l'objet de la recherche	60
3 2 2. Les concepts portant sur les fonctions du contrôle	74
3 3. Le dispositif méthodologique de la recherche	76
3 3 1. Le champ de la recherche	76
3 3 2. Les données collectées de la recherche	78
3 3 3. L'analyse des données collectées de la recherche	80
4. Le plan de la recherche	81
TITRE 1. LE CADRE D'ANALYSE ET METHODOLOGIQUE	83
Chapitre 1. L'approche foucauldienne du gouvernement	85
1. L'analyse des structures disciplinantes dans le gouvernement	86
1 1. Le panoptique : figure idéale de discipline et de surveillance	87
1 2. Les dispositifs de contrôle comme instrument de disciplinarisation	89
1 3. Les caractéristiques disciplinaires du contrôle	93
2. L'analyse de l'articulation des savoirs avec les technologies de gouvernement	96
2 1. L'articulation des savoirs avec les techniques de discipline	96
2 2. Les dispositifs de contrôle comme technologie de gouvernement	99
2 3. Les caractéristiques des savoirs articulés avec les techniques de discipline	104
Synthèse Chapitre 1	108

Chapitre 2. La démarche méthodologique	109
1. La modélisation du dispositif de recherche	110
1 1. Les services publics locaux comme contexte d'étude de la recherche	110
1 2. Les modes de contrôle comme axe d'analyse de la recherche	119
1 3. L'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers comme objet de la recherche	125
2. L'opérationnalisation du dispositif de recherche	133
2 1. Les caractéristiques de la méthodologie choisie	134
2 1 1. Les méthodes exploratoires	134
2 1 2. La méthode par études de cas	136
2 1 3. La méthode d'enquête par questionnaire	139
2 2. Les caractéristiques des données collectées	141
2 2 1. La méthodologie par études de cas	141
2 2 2. La méthode d'enquête par questionnaire	144
2 3. Les caractéristiques de l'analyse des données	147
2 3 1. Les données de la méthode par études de cas	147
2 3 2. Les données de la méthode d'enquête par questionnaire	150
Synthèse Chapitre 2	152
Synthèse Titre 1	153
TITRE 2. LES RESULTATS OBTENUS	155
Chapitre 3. Les fonctions de l'évaluation : apprendre et discipliner	157
Section 1 : Les méthodes exploratoires	157
1. L'étude documentaire	157
2. L'étude des entretiens semi-directifs	161
2 1. Les pratiques d'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers	161
2 2. Les apports de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers	172
Section 2. La méthode par études de cas	178
1. L'analyse des caractéristiques de la fonction de discipline des indicateurs	178
1 1. Les caractéristiques de la visibilité des performances	178
1 1 1. Les modalités de la visibilité des performances	178
1 1 2. Les apports de la visibilité des performances	184
1 2. Les caractéristiques de l'invisibilité de la surveillance	201

1 2 1. Les modalités de l'invisibilité de la surveillance	201
1 2 2. Les apports de l'invisibilité de la surveillance	206
1 3. Les caractéristiques de comparabilité des données	213
1 3 1. Les modalités de comparabilité des données	213
1 3 2. Les apports de la comparabilité des données	217
2. L'analyse des caractéristiques de la fonction d'apprentissage des indicateurs	225
2 1. Les caractéristiques des savoirs décomposés	225
2 1 1. Les modalités des savoirs décomposés	225
2 1 2. Les apports de la décomposition des savoirs	229
2 2. Les caractéristiques des savoirs synthétiques	239
2 2 1. Les modalités des savoirs synthétiques	239
2 2 2. Les apports des savoirs synthétiques	243
Section 3. La méthode d'enquête par questionnaire	258
1. L'analyse des caractéristiques des évaluations	258
1 1. Les caractéristiques de l'environnement de l'évaluation	258
1 1 1. La taille du contrôle	258
1 1 2. La distance du contrôle	259
1 1 3. Le contexte de management du service	260
1 2. Les caractéristiques des méthodes d'évaluation	261
1 3. Les caractéristiques des finalités de l'évaluation	266
1 3 1. Les fonctions de l'évaluation	266
1 3 2. Les modalités de diffusion de l'évaluation	267
1 3 3. Les caractéristiques des difficultés de l'évaluation	269
2. L'analyse des caractéristiques des relations entre les évaluations	271
2 1. Les relations entre l'environnement et les pratiques d'évaluation	271
2 2. Les relations entre l'environnement et les fonctions de l'évaluation	273
2 3. Les relations entre les pratiques et les fonctions d'évaluation	274
Synthèse Chapitre 3	279
Chapitre 4. L'articulation des fonctions de l'évaluation : apprendre tout en disciplinant	281
Section 1 : Les méthodes exploratoires	281
1. L'étude documentaire	281

2. L'étude des entretiens semi-directifs	286
2 1. Les modalités d'élaboration des évaluations des SPL par la satisfaction des usagers	286
2 2. Les apports de l'élaboration des évaluations des SPL par la satisfaction des usagers	290
Section 2. La méthode par études de cas	294
1. L'analyse des caractéristiques des modalités d'interaction des acteurs-partenaires ...	294
1 1. Les caractéristiques des démarches d'implication des acteurs-partenaires	294
1 1 1. Les modalités des démarches d'implication des acteurs-partenaires	294
1 1 2. Les apports des démarches d'implication des acteurs-partenaires	299
1 2. Les caractéristiques des démarches de confrontation des acteurs-partenaires	310
1 2 1. Les modalités des démarches de confrontation des acteurs-partenaires	310
1 2 2. Les apports des démarches de confrontation des acteurs-partenaires	315
2. L'analyse des caractéristiques des modalités de justification de l'évaluation	323
2 1. Les caractéristiques des démarches de justification auprès des acteurs-partenaires	323
2 1 1. Les modalités des démarches de justification auprès des acteurs-partenaires	323
2 1 2. Le contenu des discours de justification auprès des acteurs-partenaires ...	327
2 2. Les caractéristiques des apports des discours de justification auprès des acteur-partenaires	332
Section 3. La méthode d'enquête par questionnaire	344
1. L'analyse des caractéristiques d'élaboration des évaluations	344
1 1. Les caractéristiques des connaissances utilisées	344
1 2. Les caractéristiques des compétences sollicitées	345
2. L'analyse des caractéristiques des relations entre fonctions des évaluations	347
2 1. L'articulation des fonctions de l'évaluation	347
2 2. La relation entre les fonctions et les caractéristiques des méthodes d'évaluation	350
Synthèse Chapitre 4	355
Synthèse Titre 2	357

Conclusion	361
1. Les apports de la recherche	365
1 1. Les apports théoriques de la recherche	366
1 2. Les apports managériaux de la recherche	377
1 3. Les apports méthodologiques de la recherche	385
2. Les limites de la recherche	391
3. Les perspectives de la recherche	392
BIBLIOGRAPHIE	395
ANNEXES	407
REPERTOIRES	465
TABLE DES MATIERES	477

Aurélien RAGAIGNE

Les fonctions de l'évaluation des services publics locaux par la satisfaction des usagers, entre apprentissage et discipline

Résumé :

A quoi sert l'évaluation des services publics locaux par la satisfaction des usagers ? Telle est la question à laquelle cette thèse tente d'apporter des éléments de réponse. S'appuyant sur l'approche foucauldienne du gouvernement et une méthodologie mixte de recherche, l'étude proposée montre que les fonctions apprentissage et discipline de l'évaluation, loin d'être exclusives l'une de l'autre, sont imbriquées et adaptées à chaque contexte de gouvernance.

La recherche se fonde sur huit études de cas de mise en œuvre d'indicateurs de satisfaction des usagers. La fonction de discipline apparaît ainsi associée à la logique d'apprentissage en étant source de visibilité, comparabilité et surveillance. Afin de prendre en compte les réticences des acteurs-partenaires impliqués par l'évaluation et d'éviter l'échec des démarches, un processus de mobilisation est mis en œuvre caractérisé par des moments d'interaction et des discours de justification. Ce déploiement s'appuie alors sur un contexte et des acteurs impactant les démarches d'évaluation.

Par ailleurs, en se basant sur l'analyse de 112 questionnaires complétés par des responsables publics locaux d'accueil dans les Communes, la recherche met en évidence l'importance de l'articulation des fonctions apprentissage et discipline et le rôle du contexte de management.

Mots clés : CONTROLE DE GESTION, EVALUATION, GOUVERNANCE, DISCIPLINE, APPRENTISSAGE

Functions of the evaluation of local public services by users' satisfaction, between apprenticeship and discipline

Summary:

What's the use of the evaluation of public local services by users' satisfaction? This is the question which this research attempts to answer. Drawing on work of the foucauldians approach of government and a mixed method, study shows that the apprenticeship and discipline dimensions, far from excluding each other, are closely interwoven and adapted to each specific context of governance.

Research is based on eight case studies which are using users' satisfaction indicators. The function of discipline appears to be connected by the logic of apprenticeship generating visibility, comparability and surveillance. In order to take into account the reservations expressed by stakeholders involved by the evaluation and avoid the failure of the initiative, a process of mobilization is implemented based on interaction moments and discourses of justification. This deployment is based on a context and actors impacting evaluation's initiatives.

Furthermore, thanks to the 112 questionnaires filed by local publics' managers, research shows the importance of the apprenticeship and discipline function and the role of management's context on the functions.

Keywords: MANAGEMENT CONTROL, EVALUATION, GOVERNANCE, DISCIPLINE, APPRENTICESHIP



**Laboratoire Orléanais de Gestion
Faculté de Droit, d'Economie et de Gestion d'Orléans**

Rue de Blois – 45067 Orléans Cedex 2

