



HAL
open science

L'évaluation des services publics par la satisfaction des usagers, entre fonction d'apprentissage et logique de discipline

Aurélien Ragainne

► **To cite this version:**

Aurélien Ragainne. L'évaluation des services publics par la satisfaction des usagers, entre fonction d'apprentissage et logique de discipline. La place de la dimension européenne dans la Comptabilité Contrôle Audit, May 2009, Strasbourg, France. pp.CD ROM. <halshs-00459447>

HAL Id: halshs-00459447

<https://shs.hal.science/halshs-00459447v1>

Submitted on 24 Feb 2010

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.



HAL Authorization

L'évaluation des services publics par la satisfaction des usagers, entre fonction d'apprentissage et logique de discipline

Evaluation of public services by users' satisfaction, between function of apprenticeship and logic of discipline

Aurélien Ragainne

Laboratoire Orléanais de Gestion

Rue de Blois BP 6739 45067 Orléans Cedex 2

aurelien.ragainne@univ-orleans.fr

02.38.49.45.07.

Résumé :

A quoi sert un indicateur de satisfaction des usagers dans la gouvernance d'une collectivité territoriale ? Telle est la question à laquelle cet article tente d'apporter des éléments de réponse. S'appuyant sur les travaux analysant le contrôle de gestion comme un outil de gouvernance disciplinaire et l'appropriation comme un processus de traduction, l'étude proposée de huit indicateurs montre que les dimensions apprentissage et discipline de l'évaluation, loin d'être exclusives l'une de l'autre, sont imbriquées et équilibrées à chaque contexte de gouvernance. La logique de discipline apparaît ainsi liée à la fonction cognitive d'apprentissage des services publics avec son environnement en étant source de visibilité, comparabilité et surveillance. Afin de prendre en compte les réticences des acteurs-partenaires et d'éviter l'échec des démarches, des activités de traduction sont mises en œuvre.

Mots-clés. Contrôle de gestion, évaluation, gouvernance, discipline, apprentissage

Abstract :

What's the use of an users' satisfaction indicator in the governance of public councils ? This is the question which this article attempts to answer. Drawing on work which considers management control as a tool of disciplinary governance and appropriation as a process of translation, the study of eight indicators shows that the apprenticeship and discipline dimensions, far from excluding each other, are closely interwoven and adapted to each specific context of governance. The logic of discipline appears connected by the cognitive approach of apprenticeship of public services with their environment generating visibility, comparability and surveillance. In order to take into account the reservations expressed by stakeholders and avoid the failure of the initiative, activities of translation are implemented.

Keywords. Management control, evaluation, governance, discipline, apprenticeship

INTRODUCTION

Quelle est la place du contrôle de gestion dans la gouvernance d'une organisation ? A cette question, les chercheurs en sciences de gestion apportent des réponses multiples selon les théories mobilisées. La première catégorie d'explication relevant des théories contractuelles de gouvernance¹ analyse les outils de contrôle de gestion comme un moyen d'alignement des intérêts divergents d'acteurs. L'objectif du contrôle est ainsi d'éviter les comportements opportunistes par des systèmes incitatifs (Bollecker, 2007). La seconde catégorie d'explication relevant des théories cognitives de gouvernance² présente le contrôle de gestion comme un outil d'accumulation des connaissances et d'apprentissage dans un souci d'amélioration des performances de l'organisation. Ainsi selon Bollecker (2002, p. 109), « *les contrôleurs de gestion contribuent à l'apprentissage organisationnel, en facilitant le déroulement des réunions de suivi par des activités de traduction* ». Les indicateurs de gestion sont vus par exemple, comme une source d'objectivité et de fiabilité permettant la prise de décision (Bouquin, 2001).

Présenté comme un mécanisme interne de gouvernance des organisations (Keasey et Wright, 1993 ; Depret et Hamdouch, 2005 ; Pigé, 2008), le contrôle de gestion apparaît ainsi comme un outil d'accumulation des connaissances en vue de la prise de décision (fonction d'apprentissage) et comme un moyen contractuel d'alignement des intérêts d'acteurs (fonction de discipline). Ces apports différenciés³ apparaissent régulièrement dans les débats des chercheurs et des professionnels. Poincelot et Wegmann (2005 ; 2008) montrent par exemple, que les déterminants justifiant l'utilisation des indicateurs non financiers renvoient à des explications différentes selon les approches contractuelle ou cognitive. Selon Bourguignon (2003), les outils récents du contrôle sont présentés comme des techniques de pilotage alors même qu'ils étendent et intensifient la discipline du contrôle. De même, Hiromoto (1991) précise que le contrôle de gestion sert plus à influencer les comportements des opérationnels qu'à informer en vue d'une prise de décision. Ce constat rejoint l'étude de Fornerino et Godener (2006) qui révèle que les contrôleurs de gestion souhaitent voir leur métier au service des managers alors même qu'ils sont perçus par ces responsables comme un « carcan » ou un « organe de surveillance ».

Cet article vise à analyser la place du contrôle de gestion dans la gouvernance des organisations en étudiant les fonctions de l'indicateur de satisfaction des usagers dans le cadre spécifique des services publics locaux. 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. La satisfaction de l'utilisateur d'un service est ainsi appréhendée

comme un processus de confirmation de ses attentes (Oliver, 1980). Cet indicateur s'intéresse plus particulièrement à l'opinion de l'utilisateur regroupant « *l'ensemble des particuliers avec lesquels les services publics sont appelés à entrer en relation* » (Chevallier, 2003, p. 176).

Peu présent dans les obligations juridiques, l'indicateur de satisfaction des usagers trouve son actualité par les multiples travaux qui en assure la promotion. Ainsi, le Comité Interministériel pour la Réforme de l'Etat a formulé en 2001 des recommandations dans le but d'améliorer les productions en la matière. Le Rapport Attali relatif à la « libération de la croissance française » a également préconisé en 2008 « *l'évaluation des services publics par les usagers* ». En outre, de nombreux ouvrages ont été édités avec généralement le soutien financier de l'Etat et des groupes interministériels de travail se sont constitués dans les années 1990 autour de l'écoute des usagers. Cet indicateur non financier⁴ s'insère également dans les débats académiques portant sur l'évaluation en étant présenté comme un paramètre d'évaluation des services publics (Warin, 1993 ; Lorino, 1999 ; Sabadie, 2003). Selon Bessire (1999, p. 128), « *l'évaluation d'une réalité quelconque est un acte de jugement qui vise à lui conférer une valeur* ». Appliquée aux services publics, l'évaluation pose la question de l'appartenance à la cité et du rapport de l'individu aux biens communs (Sabadie, 2003).

Cet article propose d'étudier l'articulation des fonctions apprentissage et discipline de l'indicateur de satisfaction des usagers dans le cadre de la gouvernance des collectivités territoriales en tentant de comprendre comment cet indicateur facilite l'apprentissage des acteurs tout en assurant une discipline à agir dans le sens souhaité par le prescripteur du contrôle. La gouvernance est appréhendée dans cette étude, 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). Les indicateurs de satisfaction des usagers sont ainsi analysés comme des outils aux services des décideurs publics dans la conduite des collectivités territoriales.

Nous présenterons dans un premier temps, les concepts clés utilisés (I). Les travaux relatifs à la fonction de discipline du contrôle de gestion et ceux relatifs à l'appropriation du contrôle comme processus de traduction, constituent les outils théoriques mobilisés. Le choix de ces cadres résulte de leur complémentarité en permettant la description et l'explication des pratiques de contrôle. Nous verrons dans un second temps, le dispositif de recherche empirique (II). A l'aide d'une vingtaine d'entretiens auprès de responsables de collectivités territoriales, huit indicateurs de satisfaction des usagers sont comparés dans le but d'examiner les processus à l'œuvre facilitant les fonctions de cette évaluation. Enfin, nous présenterons

les principaux résultats obtenus autour des logiques de choix, de construction et d'utilisation des indicateurs (III).

1. LES CADRES D'ANALYSE

Les outils mobilisés par cette recherche relèvent de travaux analysant le contrôle de gestion en tant qu'outil de gouvernance disciplinaire et l'appropriation de ces techniques comme un processus de traduction.

1 1. Le contrôle de gestion en tant qu'outil de gouvernance disciplinaire

Analysé comme un facteur de discipline de la gouvernance des organisations, le contrôle de gestion apparaît comme un moyen faisant converger la conduite des acteurs autour d'objectifs. Le terme « discipline » prend son sens moderne comme une « *soumission à des règles ou à un règlement* » (Larousse, Edition 2001). Selon Pezet (2004), discipliner et gouverner constituent deux thèmes foucauldien en sciences de gestion. Dans son ouvrage « *Surveiller et punir* », Foucault (1975) décrit comment les pratiques sociales ont accompagnées l'émergence de dispositifs de discipline et de surveillance dans les sociétés modernes. Pour Foucault (1975), le Panoptique conçu par Bentham représente un mode disciplinaire en favorisant la transparence des comportements, l'individualisation et l'isolement de l'individu.

Les travaux en contrôle de gestion sollicitant les analyses de Foucault (1975) sont apparus dans les années 1980 (Gendron et Baker, 2005). Ces recherches montrent que les chiffres produits par le contrôle contribuent à la gouvernance des organisations en facilitant la discipline des acteurs. Miller et O'Leary (1987) figurent parmi les premiers chercheurs en comptabilité à utiliser les travaux de Foucault (Gendron et Baker, 2001). En analysant les textes et les pratiques des coûts standard entre 1900 et 1930, Miller et O'Leary (1987) montrent que ces chiffres permettent de discipliner les employés dans les entreprises. Travaillant sur les indicateurs non financier, Ogden (1997) et Vaivio (1999) soulignent également la force de discipline des outils de contrôle. Analysant les processus politiques et historiques à l'œuvre permettant l'émergence de ces instruments, ces travaux mettent en évidence trois caractéristiques du contrôle facilitant la discipline :

- les chiffres produits par les contrôleurs de gestion favorisent la visibilité des performances des membres de l'organisation. Ces outils sont appréhendés comme permettant la transformation des employés en objet de connaissance et d'administration. D'après

Saravanamuthu (2003, p. 37), « *la comptabilité influence l'évolution de l'identité du management en déterminant les aspects visibles de la performance* ». Ainsi, Miller et O'Leary (1987) précisent que les coûts standard permettent de discipliner les employés en favorisant la transparence des comportements et en rendant visible l'efficacité de chacun (governable person). Vaivio (1999) remarque également que les indicateurs non financiers engendrent la discipline en créant un nouvel espace de calculabilité des performances ;

- les outils de contrôle de gestion permettent la comparabilité des données. Ces chiffres sont analysés comme un moyen de comparaison des niveaux de performance des managers en favorisant par exemple, une comparabilité dans le temps. D'après Hopwood et Miller (1999, p. 1), « *[les nombres] sont utilisés par les individus eux-mêmes pour comparer où ils en sont par rapport à où ils devraient l'être et ce qu'ils ont accompli avec ce qu'ils auraient dû réaliser* ». 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. Pour assurer cette comparabilité, une normalisation des informations transmises par les entités est rendue nécessaire par des audits d'experts indépendants (Ogden, 1997) ;

- les chiffres du contrôle de gestion facilitent l'invisibilité de la surveillance. Ces outils permettent aux managers de surveiller l'employé au travail sans être vu. Berry (1983) utilise le terme de « *technologie invisible* » pour désigner les instruments de gestion. Pour Berry (1983, p. 14), « *[les instruments de gestion] cristallisent ainsi des rapports de force d'une manière qui peut même parfois disparaître aux yeux des agents* ». Le travail de Cowton et Dopson (2002) souligne également ce caractère élaboré et subtil de la surveillance dans les entreprises. D'après Bellemare et Briand (2005, p. 150), la surveillance constitue « *l'ensemble des moyens directs et indirects par lesquels un suivi ou un contrôle est exercé sur les travailleurs* ». En favorisant l'internalisation et l'intériorisation de la surveillance, les chiffres du contrôle permettent d'éduquer les employés autour de leurs nécessaires efficacités et de la minimisation des gaspillages (Hoskin et Macve, 1988). 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 ainsi 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.

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 le rôle des alliances entre acteurs dans ce processus. Miller et O'Leary (1987) soulignent par exemple, le rôle de

l'alliance des comptables spécialistes des coûts aux ingénieurs comme facteur d'émergence de ces outils.

1 2. L'appropriation du contrôle de gestion en tant que processus de traduction

La référence aux travaux de la sociologie de la traduction (ou théorie de l'acteur-réseau) en contrôle de gestion est apparue au début des années 1990 aux Etats-Unis et plus récemment en France. La sociologie de la traduction trouve son fondement dans les travaux sociotechniques successifs de Callon, Latour et Akrich où l'innovation scientifique est présentée comme un processus de traduction entre acteurs (Callon, 1986 ; Akrich et al., 1988a, 1988b). 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. A l'aide d'exemples d'innovations, ces travaux décrivent la succession des évitements, détournements, enrôlements et déplacements successifs des intérêts des acteurs. Par exemple, Callon (1986, p. 203-204) décrivant le projet de domestication des Coquilles Saint-Jacques dans la Baie de Saint-Brieuc, explique les déplacements ayant permis de faire converger les intérêts des acteurs (marins-pêcheurs de la Baie, collègues scientifiques et coquilles Saint-Jacques) autour des préoccupations des innovateurs (chercheurs initiateurs du projet).

Ces travaux sociotechniques constituent une grille d'analyse à des recherches ayant étudiées l'appropriation des outils de contrôle de gestion. Briers et Chua (2001) se basent sur ces recherches pour comprendre l'implantation de la méthode des coûts basée sur les activités (ABC). Les études de la sociologie de la traduction sont également utilisées par Robson (1991) pour expliquer le processus de changement comptable dans une organisation et par Rocher (2008) pour analyser l'adoption d'un référentiel de comptabilité publique locale. En étudiant les outils de gestion comme un processus de traduction, ces travaux mettent en évidence les aspects favorisant l'appropriation du contrôle de gestion :

- l'existence d'objet-frontière facilite la convergence des intérêts. Star et Griesemer (1989) définissent les objets-frontières comme des « *objets positionnés à l'intersection de plusieurs mondes sociaux répondant aux besoins de chacun d'eux* » (p. 393). Un objet-frontière se caractérise ainsi par une flexibilité permettant de s'adapter aux besoins des parties tout en étant suffisamment robuste pour conserver une identité commune auprès des acteurs. Ces caractéristiques permettent alors d'assurer la convergence des intérêts des acteurs

impliqués par le contrôle de gestion. Analysant la méthode ABC comme objet-frontière, Briers et Chua (2001) mettent en évidence que si de nombreux acteurs en partagent une vision commune, son application diffère d'une entreprise à une autre. La méthode ABC apparaît alors comme un ensemble partagé par tous, au contenu malléable et adaptable à chaque situation particulière ;

- le langage contribue au processus d'intéressement des acteurs. Agissant sur les dynamiques des groupes et leurs identités, le langage apparaît comme un moyen de faire converger les intérêts des acteurs. Rocher (2008) met en évidence par exemple, le rôle important de la communication dans la mise en place du référentiel. Robson (1991) montre également que la convergence des objectifs, buts et intérêts est rendu possible par l'utilisation de l'image de vérité et de neutralité de la comptabilité notamment vis-à-vis des employés non-spécialistes en comptabilité. Le langage est également appréhendé comme un moyen de légitimation des démarches d'implantation d'outil (Robson, 1991) ;

- les logiques d'acteurs influencent l'appropriation du contrôle de gestion. La mise en œuvre de ces outils implique de prendre en compte le contexte social de l'organisation. Pour Chua (1995), les techniques de gestion nécessitent des compromis, des interactions 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. Présenté comme un moyen d'assurer un pouvoir, ces travaux mettent également en avant le phénomène de résistance susceptible d'influencer le processus d'appropriation des outils (Ezzamel, 1994).

Se basant sur les analyses de la sociologie de la traduction, des travaux portant sur le contrôle de gestion appréhendent ainsi l'appropriation de ces outils non comme un problème spécifiquement technique, mais comme un processus relationnel d'interactions entre acteurs.

2. LA DEMARCHE METHODOLOGIQUE

L'objectif de cette recherche est de décrire et comprendre les liens entre l'indicateur de satisfaction des usagers et la gouvernance des collectivités territoriales. Une méthodologie comparative est mise en œuvre visant à expliquer les fonctions de cette évaluation dans le cadre des services publics locaux.

2 1. Le cadre de la méthodologie choisie

Cette recherche se base sur huit études de cas de mise en œuvre d'indicateurs de satisfaction des usagers. D'après Yin (1989, p. 15), « *une étude de cas est une méthode empirique qui*

étudie un phénomène contemporain dans son contexte réel, quand les limites entre le phénomène et le contexte ne sont pas clairement établies et lorsque de multiples sources d'évidences sont utilisées ». Par cette méthode, l'analyse proposée vise à examiner les processus à l'œuvre résultant de la relation entre le contrôle de gestion et la gouvernance des organisations en adoptant une perspective relationnelle d'interactions entre acteurs.

Cette recherche est caractérisée par une stratégie multiple d'accès aux données en combinant pour chaque étude de cas, des données primaires (entretiens auprès de responsables de collectivités et de prestataires de service) et des données secondaires (revues de presse, comptes-rendus de réunion, tableaux de bord, documents de communication, rapports d'évaluation). Les documents et entretiens analysés sont présentés en annexe 1. Les entretiens constituent pour cette recherche, une source importante d'informations en permettant d'obtenir le ressenti des acteurs par rapport à la mise en œuvre des indicateurs. Un guide d'entretien est réalisé afin de faciliter la collecte des informations et le croisement des données. Le processus de mise en œuvre des indicateurs de satisfaction des usagers dans la gouvernance des SPL identifie quatre groupes d'acteurs-partenaires⁵ au projet :

- les décideurs publics : sont regroupés sous cette catégorie, tous les acteurs 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 territoriaux : ce groupe comprend l'ensemble des agents du service impliqué par l'évaluation. Selon les SPL étudiés, il s'agit des conducteurs, des agents d'accueil ou des salariés du prestataire de service. Ces agents sont soumis à des évaluations régulières de la part de leurs responsables hiérarchiques ;
- les usagers : il s'agit de l'ensemble des utilisateurs des services publics concernés. Les usagers 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 disposent également de systèmes institutionnalisés d'écoute constitués par des réunions de concertation fonctionnant avec un système de représentation des usagers ;
- le pilote du projet : il s'agit du chef de projet désigné par le décideur public pour mener à bien l'enquête. Le pilote peut être le décideur public ayant pris la décision de mise en œuvre de l'indicateur ou un service fonctionnel (ex : un service qualité). Son travail débouche sur un rapport d'évaluation.

Les données recueillies pour chaque étude de cas sont présentées au fur et à mesure des étapes de la démarche d'évaluation, à savoir les phases de lancement, de construction et d'utilisation des indicateurs. La phase d'utilisation est étudiée sous l'angle apprentissage et discipline aux travers des caractéristiques de visibilité, comparabilité et surveillance. Ce mode de présentation des résultats résulte de la volonté de décrire les logiques de traduction à l'œuvre favorisant l'appropriation des indicateurs tout au long de leur mise en œuvre.

2 2. Les services publics locaux étudiés

L'analyse porte sur huit indicateurs dans le cadre spécifique des services publics locaux (SPL). Le terme SPL regroupe les Communes, les Départements, les Régions et les Structures Intercommunales. Différentes raisons motivent le choix d'analyser l'indicateur de satisfaction des usagers dans la gouvernance des SPL :

- la diversité des indicateurs de satisfaction des usagers : 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 ;
- l'homogénéité de l'environnement juridique et institutionnel : les structures interrogées sont soumises aux mêmes contraintes légales dans la mesure où les compétences des collectivités sont délimitées par le législateur sur l'ensemble du territoire national. Cette homogénéité facilite la comparaison des structures ;
- la diversité des métiers : les SPL ont de nombreuses compétences relevant d'activités diversifiées (aide sociale, état civil, espace vert, urbanisme ...). La présence d'activités où les SPL ont un rôle de régulateur de la vie sociale sur leurs territoires (logement social, aides aux familles en difficulté ...) constitue un élément important d'approfondissement ;
- les spécificités du mode de gouvernance des SPL : les instances de gouvernance étudiées regroupent les élus (constitués en Assemblée et Commissions) et les fonctionnaires territoriaux (Directeurs généraux et Responsables de service). Cette dualité de la gouvernance pose des problèmes de coordination en étant source de rivalités et de conflits ;
- l'existence de différents cas de relations SPL/usagers : les SPL sont régis par de multiples situations de gestion des prestations (régie directe, externalisation). 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.

La recherche de la diversité des cas de mise en œuvre des indicateurs explique le choix des huit SPL étudiés. Ainsi, l'échantillon regroupe des SPL aux caractéristiques différentes en termes de statut juridique (Communes, Conseils Généraux et Conseils Régionaux), d'effectif (allant d'une centaine à plus de 2000 agents), 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 pratique managériale (évaluation avec ou sans démarche qualité certifiée). Ces études de cas ne constituent pas un échantillon exhaustif de la population des SPL. L'échantillon comprend par exemple, trois collectivités sur les huit étudiés disposant d'une démarche qualité certifiée. Cette proportion ne représente pas la population des collectivités certifiées en France.

Il résulte de la diversité des SPL, un échantillon des indicateurs aux caractéristiques variées en termes de cible, périodicité, service étudié, item suivi, mode de recueil et critère de croisement. Ainsi, 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 permet de produire des informations globales ou partielles relatives à une situation de gestion.

3. LES RESULTATS DE LA RECHERCHE

L'analyse de l'articulation des fonctions apprentissage et discipline des indicateurs de satisfaction des usagers est présentée autour de leurs logiques de choix, de leurs modalités de construction et de leurs utilisations par les acteurs.

3 1. Un choix des indicateurs justifié par une recherche de régulation

De la diversité des initiateurs des projets et des profils des décideurs publics (directeur général des services, responsables de services, élus), il en ressort une multiplicité des fonctions assignées aux indicateurs de satisfaction des usagers. La recherche de connaissance et d'apprentissage en vue de la prise de décision constitue pour les décideurs publics, un motif de lancement des indicateurs en concourant par exemple, à la décision de renouvellement d'un prestataire, à une réflexion sur l'offre de service ou à l'information sur l'emploi des fonds publics :

« Nous avons ainsi besoin d'informations rapide sur l'état de la satisfaction afin de décider du renouvellement du prestataire » [R31]

« Cette enquête se positionne dans une démarche d'évaluation de la perception du nouveau service de transport par les clients » [R41]

« L'évaluation de la satisfaction des usagers sur ces activités est un moyen de rendre compte de l'utilisation des fonds et du niveau d'efficacité de nos actions » [R21]

Les indicateurs étudiés ont également pour les décideurs publics, une fonction de discipline des acteurs-partenaires en assurant une mise sous tension de l'organisation. Ces chiffres contribuent par exemple, à faciliter la réorganisation d'un service mal perçu ou à responsabiliser les agents et les usagers :

« Nous avons un mauvais retour terrain du service en question. Il nous fallait des données relativement objectives sur la qualité du service et assez rapidement » [R71]

« Dans notre mission, nous rencontrons des usagers en difficulté, il nous semblait que cela serait bien pour une fois, d'avoir leur vision 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 » [R52]

« Le pôle social s'est montré très volontaire dans cette démarche notamment pour des enjeux de management. Le pôle social avait besoin d'être reconnu, de se positionner dans le fonctionnement de la Direction Générale et de rehausser son niveau de service par rapport aux services rendus aux usagers » [R81]

Quelque soit la fonction assignée à l'outil, les acteurs-partenaires soumettent les décideurs publics à un travail de justification pouvant être synthétisé autour de l'interrogation « *un questionnaire, pourquoi faire ?* ». Ce questionnement apparaît lors de réunions de direction, d'élus, d'instance du personnel, de service ou de concertation avec les usagers. Il interroge les décideurs publics sur les qualités de l'outil (positionnement par rapport aux dispositifs déjà existants, capacité à transformer une opinion en indicateur) et sur ses finalités (s'agit-il d'une logique d'adaptation à la demande, d'évaluation supplémentaire, de mise en cause de dispositifs ?). Ce travail de justification des décideurs publics vise à faire face aux réticences des acteurs-partenaires vis-à-vis de la démarche :

« On leurs 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 » [R21]

« 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 » [R11]

« J'étais 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 » [R81]

Afin d'assurer la mobilisation autour du projet, les décideurs publics mettent en avant auprès des acteurs-partenaires, la fonction cognitive de régulation des services publics avec son environnement comme justification à l'adoption de l'outil. Ce discours d'intéressement portant sur les apports cognitifs des indicateurs, est orienté autour de trois logiques :

- les décideurs publics mettent en avant la nécessité d'améliorer le fonctionnement du service public rendu. Ce besoin est légitimé par des exemples de dysfonctionnements résultant

d'insatisfactions de la part des usagers (horaire, accessibilité des locaux ...). Le décideur public justifie ainsi 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 (ex : faire prendre conscience de la non qualité par référence à un sentiment de dysfonctionnement). Ce discours de justification prend la forme d'une réflexion sur l'offre de service en présentant l'indicateur comme un moyen de réaliser une typologie des usagers et de hiérarchiser les priorités. Facilitant la prise de décision et l'adaptation de l'action collective, cette logique est néanmoins tempérée par la prise en compte des impératifs de fonctionnement des services publics. Il s'agit alors de rendre possible la stabilité interne tout en prônant l'adaptation à l'environnement ;

- le besoin de régulation résulte de la nécessité de co-construire voire de co-évaluer les services publics avec les usagers. Ce discours de proximité est orienté vers les vertus régulatrices de l'utilisateur en cherchant à renforcer son rôle par une gouvernance élargie à son service. Les décideurs publics manifestent alors leurs volontés de mettre l'utilisateur au centre des préoccupations de l'organisation. Les services publics sont présentés comme des entités devant repenser leurs organisations au profit des usagers. L'indicateur apparaît comme un moyen de donner la possibilité aux usagers de s'exprimer en facilitant une ouverture des organisations publiques à leurs opinions. Cette volonté de gérer les services en partenariat est légitimée par le souhait de rompre avec une logique autocentrée en présentant les services publics comme donnant traditionnellement rarement la parole à ses usagers ;

- l'écoute de l'environnement implique l'utilisation d'outils moderne de gestion. Les décideurs publics portent leurs propos sur la capacité du questionnaire de satisfaction à répondre aux comportements des usagers du territoire (ex : recherche de rapidité d'expression, anonymat) et à être en phase avec les contraintes de la société actuelle (discours sur un environnement devenu complexe et en évolution rapide). Des différents outils à disposition des décideurs publics pour appréhender la satisfaction des usagers, le questionnaire est présenté comme plus objectif, représentatif, fiable avec un échantillonnage plus diversifié et une évaluation plus technique donc moins contestable en vue de la prise de décision. Le décideur public met ainsi en avant l'image rationnelle du contrôle par l'indicateur en étant basé sur des critères explicités d'évaluation. La modernité de l'outil apparaît également avec le discours sur la nécessité actuelle de gérer les services par des indicateurs. L'évaluation est alors présentée comme en phase avec les nouvelles techniques de management par référence aux pratiques venant du secteur privé (rhétorique d'un « nouveau management public »).

Les fonctions apprentissage et discipline constituent les motifs de lancement des indicateurs de satisfaction des usagers. Cependant, compte tenu des réticences et inquiétudes vis-à-vis de la démarche, les décideurs publics ne se bornent pas seulement à identifier les acteurs-partenaires et les fonctions de l'indicateur mais montrent que ceux-ci doivent admettre l'adoption du questionnaire par un discours d'intéressement. La mise en avant des apports cognitifs des indicateurs au travers de la nécessité d'amélioration, de proximité et de modernité constitue pour le décideur public, un moyen de traduction des intérêts en faisant converger les agents et les usagers vers l'adoption de l'outil.

3 2. Une construction des indicateurs structurée autour d'une recherche de mobilisation

Les pilotes du projet font appel à de multiples compétences pour élaborer les questionnaires (agents, responsables de services, élus, usagers ...). Le choix d'inclusion ou d'exclusion du groupe de projet résulte de la part du pilote, d'une analyse des compétences à mobiliser en vue de concevoir l'outil. Les acteurs-partenaires sont alors sollicités en fonction des connaissances qu'ils sont susceptibles de fournir dans le processus. Les agents proches du terrain sont par exemple, mobilisés en apportant leurs expertises des usagers et des contraintes de fonctionnement du service. Des fonctions d'appui sont impliquées en étant chargées d'apporter leurs connaissances sur les usagers et les techniques d'enquête (ex : services qualité, communication, évaluation des politiques publiques). L'élaboration des questionnaires mobilise également les responsables des services devant assurer le suivi de la prestation afin de permettre à l'utilisateur des résultats de concevoir son système d'information. Certaines collectivités recourent à des instituts de sondage spécialisés dans le recueil d'opinion dans le but de pouvoir comparer ses performances avec d'autres collectivités, certains organismes étant spécialisés dans la clientèle des SPL.

Le choix des membres du groupe par les pilotes du projet résulte également de la nécessité d'intéresser les acteurs-partenaires afin de faire face à leurs réticences et inquiétudes. Le choix de recourir à un institut de sondage peut par exemple, provenir de la volonté de montrer l'indépendance et la transparence de la mesure afin d'apaiser les craintes de manipulation de l'indicateur en étant juge et partie. A contrario, le choix de travailler en interne résulte du souhait de mobiliser les services et d'éviter que le questionnaire soit appréhendé comme un moyen détourné de juger les agents. Leur implication devient alors un moyen de dépassement

des réticences en évitant que le questionnaire apparaisse comme un outil de surveillance de leur travail :

« 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 » [R53]

« 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 » [R12]

« Il y avait une demande et une attente. Ils étaient dans l'exécution, pas forcément dans la définition d'objectifs. Par la participation, si vous les définissez, vous êtes plus à même d'en être comptable » [R23]

« C'est leurs choses et pas aux autres. Il y a une autre motivation à faire et participer. Il s'en empare en tirant une fierté. Cela leur plaît de participer à la définition de leurs tâches » [R71]

Outre le choix des membres du groupe, la recherche de mobilisation apparaît également lors de la définition des caractéristiques des questionnaires. Géré par le pilote du projet, ce processus est marqué par une confrontation des points de vue (ex : organisation de réunions de dialogue, constitution de travaux d'étapes). L'enjeu de cette phase est d'identifier la limite pertinente à l'évaluation en choisissant ce qui est « dans » et « hors » de la mesure par l'indicateur. Le choix des caractéristiques relève alors d'une logique de concertation et de recherche de compromis. Il s'agit pour le pilote du projet, de prendre en compte les réticences des acteurs pouvant relever de l'image de l'évaluation, des effets potentiels de surveillance et de discipline ou de la relation politique liant l'élu à l'utilisateur :

« 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 » [R12]

« 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. Quelle est notre prétention et notre capacité à évaluer le travail de leurs services ? » [R22]

« 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 » [R11]

« 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 pas ce sentiment-là » [R51]

Afin de prendre en compte les réticences des acteurs-partenaires à la démarche, le pilote du projet ne se limite pas seulement à identifier les membres du groupe et le périmètre d'évaluation mais met en place des activités de traduction de leurs intérêts. Ces dispositifs d'intéressement se manifestent par exemple, par l'abandon de certains critères pouvant générer des contestations (ex : le critère permettant la comparaison des entités), par le recours à des compétences supplémentaires visant à renforcer la légitimité de la démarche (ex : un élu), par la mise en avant d'un cadre de travail contraignant délimitant le périmètre et les échéances de l'évaluation (ex : contrat de performance, charte d'engagement, audit de certification, norme qualité) ou à l'inverse, par l'évitement de certains termes pouvant suggérer les intentions des décideurs publics (ex : client, contrôle, évaluation). La traduction des intérêts passe ainsi par une maîtrise du langage employé et par des objets-frontières considérés comme plus fédérateurs aux yeux des agents et des usagers. Ces activités d'intéressement permettent alors d'encadrer le travail d'apprentissage tout en incitant à la mobilisation des acteurs-partenaires.

3 3. Une utilisation des indicateurs favorisant apprentissage et discipline

Une fois le questionnaire établi et les acteurs-partenaires mobilisés à leurs constructions, les indicateurs sont produits et exploités par le pilote du projet au travers d'un rapport d'évaluation. En tant que mécanisme de gouvernance des SPL, les indicateurs de satisfaction des usagers facilitent apprentissage et discipline des acteurs-partenaires :

- la visibilité des performances : les indicateurs assurent la visibilité des performances des services publics en transformant des données qualitatives (opinion des usagers sur le service) en données quantitatives (taux ou indice de satisfaction). La performance est rendue visible par des activités de diffusion des résultats de satisfaction (ex : réunions de projet, journaux des collectivités, rapports d'activité, notes de service). L'indicateur permet alors 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 confidentialité ou accessibilité). L'indicateur est également utilisé dans les discours politiques à destination de la population pour montrer le bilan d'un mandat lors d'une campagne électorale, voire de faire connaître l'existence de la collectivité et de son financement auprès des citoyens. Cependant, cette visibilité permise par les chiffres est également pour le décideur public, un moyen de

discipline. L'indicateur peut par exemple, être une justification à des modifications de dispositifs. Par la communication des chiffres, il s'agit alors de discipliner le changement de l'organisation en faisant prendre conscience aux agents du manque de qualité des services et de la nécessité d'évolution (ex : extension des horaires d'ouverture de l'accueil). La communication des indicateurs peut d'ailleurs constituer une justification en vue de valider des améliorations précédemment identifiées par d'autres sources d'informations lors des contacts réguliers des décideurs publics avec la population (ex : réunions de quartier). La visibilité des performances peut également être un moyen de responsabilisation du partenaire public d'une prestation en légitimant un changement de dispositif (ex : remontée des indicateurs d'une Commune auprès d'un Département dans le secteur social) ;

- la comparabilité des données : la consolidation des opinions produites par les indicateurs facilite la comparaison des informations dans le temps et dans l'espace. Cette comparabilité permet l'identification d'écarts significatifs par référence à une norme de performance (ex : résultats des études antérieures, objectifs négociés de performance, résultats d'une entité située sur une zone géographique différente). La mise en évidence de ces écarts permet aux décideurs publics d'apprendre sur les comportements des usagers en hiérarchisant les données et les décisions à prendre (ex : renforcement de l'information à disposition du public, modification du plan de formation au profit d'une catégorie d'agents). La comparabilité des performances est également source de discipline dans la mesure où l'identification d'insuffisances est susceptible d'entraîner des mises en cause de service, de responsable ou d'agent. Les écarts peuvent par exemple, générer la réallocation d'une enveloppe budgétaire par un système contractuel de type bonus/malus associé à l'indicateur. En cas d'évolution significative, l'écart est susceptible également de modifier le jugement d'un responsable sur la qualité du travail d'une équipe. Pour légitimer ces mises en cause, les décideurs publics se fondent sur des normes de comportement de bonnes pratiques de travail (ex : guide de rédaction administrative, référentiel de formation, contrat d'engagement). La détermination d'écarts constitue alors un moyen de motiver les services dans la réalisation des prestations et de créer une dynamique interne tendant au respect de ces normes ;

- l'invisibilité de la surveillance : la matérialisation du questionnaire permet à l'utilisateur d'être un évaluateur de l'administration en jugeant de la réalisation du service. Lorsque le décideur public n'est pas au contact des usagers, le questionnaire lui assure une remontée à distance des mécontentements et des dysfonctionnements ressentis. Il constitue ainsi un outil invisible de surveillance en se substituant à un contrôle direct et permanent des agents et des usagers. Cette surveillance revêt un caractère d'apprentissage en permettant la prise de

décision (ex : modification d'une procédure, réaffectation du personnel suite à des difficultés de réalisation du service). Pour les élus, le questionnaire constitue un moyen de compléter les données résultant de leurs contacts directs avec la population en vue de l'adaptation des politiques publiques (ex : politique de sécurité des transports). Cependant, l'invisibilité de la surveillance est également pour les décideurs publics, une technique de discipline. Le questionnaire favorise par exemple, l'autodiscipline des agents en rendant visible la qualité du travail (ex : respect des horaires, courtoisie, disponibilité, rapidité de traitement, qualité de l'écoute de l'agent). Le questionnaire constitue alors une pression sur les agents territoriaux de faire du meilleur d'eux-mêmes en suscitant le comportement requis (courtoisie ...). L'enquête se révèle être également un moyen d'impliquer les usagers en les responsabilisant au respect du bien public (ex : propreté des transports). La surveillance à distance permet alors de connaître l'opinion de l'utilisateur et d'orienter leurs comportements.

Face à ces apports cognitifs et contractuels, les décideurs publics disposent d'une autonomie de jugement et d'action visant à 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, influence politique des résultats d'enquête) :

« 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 » [R61]

« 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 » [R41]

« En principe, nous devons communiquer sur les résultats de l'enquête [mais les résultats ne seront pas diffusés] car nous sommes dans une période préélectorale » [R12]

« 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 rempli notre tâche de protection de l'enfant. » [R52]

En générant visibilité, comparabilité et surveillance, les indicateurs permettent un apprentissage des décideurs publics tout en assurant un alignement des intérêts des agents et des usagers en vue de les rendre cohérents avec les objectifs du prescripteur de l'évaluation. Pour assurer l'efficacité du contrôle, les apports cognitifs et contractuels sont cependant tempérés par les interprétations des décideurs publics en combinant les données quantifiées issues des questionnaires avec des sources complémentaires d'informations (ex : écoutes en direct des usagers, fiches de suggestion, groupes de concertation, suivis des réclamations,

retours-terrains des agents). Les convictions personnelles des décideurs publics apparaissent également comme un paramètre d'évaluation en permettant une maîtrise des décisions et leurs cohérences avec les actions politiques souhaitées (ex : choix de privilégier une catégorie de population ou une politique).

SYNTHESE ET DISCUSSION

A quoi sert un indicateur de satisfaction des usagers dans la gouvernance d'une collectivité territoriale ? A cette question, l'analyse proposée révèle que cet outil de contrôle de gestion favorise l'apprentissage et la discipline des acteurs-partenaires en assurant visibilité, comparabilité et surveillance. La mise en œuvre des indicateurs permet pour le décideur public, d'accumuler des connaissances en vue de l'adaptation des services publics avec son environnement (logique cognitive) et d'aligner les intérêts divergents des agents et des usagers à cette évaluation (logique contractuelle). La gouvernance des collectivités territoriales est ainsi facilitée par des indicateurs ayant à la fois un volet apprentissage et discipline. Ces apports différenciés apparaissent tout au long du processus de mise en œuvre des indicateurs. Afin de prendre en compte les réticences des acteurs-partenaires et d'éviter l'échec des démarches d'implantation des outils, des activités de traduction sont mises en œuvre. Utilisant le levier du discours et des objets-frontières, ces dispositifs d'intéressement visent à encadrer le travail d'apprentissage tout en incitant à la mobilisation des acteurs-partenaires.

S'appuyant sur les travaux analysant le contrôle de gestion comme un outil de gouvernance disciplinaire et l'appropriation comme un processus de traduction, l'étude proposée montre que les dimensions apprentissage et discipline de l'évaluation, loin d'être exclusives l'une de l'autre, sont complémentaires. En effet, l'apprentissage permis par les chiffres apparaît nécessaire à la fonction de discipline en assurant un intéressement des acteurs-partenaires à l'évaluation. La mise en avant des apports cognitifs d'apprentissage des indicateurs constitue un moyen de susciter l'intérêt des agents et des usagers au déploiement de la démarche (phénomène de traduction des intérêts des acteurs). Cet intéressement 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 de gestion 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 marqué dans le contexte des collectivités territoriales par les procédures d'inspection et d'audit. La mise en avant des apports cognitifs évite également d'aborder les intérêts de ceux

qui mettent en place 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. En effet, la mise en avant par les décideurs publics d'un cadre de travail contraignant constitue un moyen d'orienter le déploiement des apports cognitifs des indicateurs dans le temps et dans l'espace (ex : détermination de l'échéancier des enquêtes en fonction d'une procédure d'audit). Cet encadrement de la démarche favorise l'élaboration de connaissances conformes aux contraintes imposées en vertu du principe selon lequel plus le contrôle de gestion donne à organiser le travail d'apprentissage, mieux il peut aider à la prise de décision. Cette discipline oriente ainsi les capacités d'apprentissage de l'indicateur avec les décisions à prendre en termes de délai et de contenu (ex : définition de la date et des questions de l'enquête en rapport avec la décision de renouvellement d'un prestataire).

Par conséquent, les fonctions apprentissage et discipline des indicateurs apparaissent complémentaires et ne peuvent s'affranchir l'une de l'autre. Le terme « discipline » est d'ailleurs, étymologiquement associé à la notion d'apprentissage en signifiant une « *action d'apprendre, de s'instruire* » (Rey, 1998). L'enseignant utilise par exemple, le terme de « discipline » pour désigner un ensemble de connaissance en rapport à une matière d'enseignement. Ce constat des liens entre les apports cognitifs et contractuels est également à mettre en parallèle avec les travaux de Foucault (1975) associant le couple savoir-pouvoir aux techniques de gouvernement.

Au-delà de ces aspects complémentaires, l'étude proposée révèle que les dimensions apprentissage et discipline sont imbriquées et équilibrées à chaque contexte de gouvernance. En effet, certaines démarches de mise en œuvre des indicateurs se manifestent plus particulièrement par des activités contraignantes et incitatives révélant un caractère plutôt orienté vers la discipline (ex : systèmes budgétaires avec bonus-malus financiers associés à l'indicateur, externalisation et permanence de l'évaluation). C'est le cas par exemple, du secteur des transports où l'indicateur de satisfaction des usagers 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 base des indicateurs apparaissent peu nombreuses. A contrario, d'autres SPL 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, du secteur social marqué par une recherche de mobilisation des travailleurs sociaux et des usagers. Même si la dimension de responsabilisation apparaît comme un apport des indicateurs, les pilotes des projets interviennent afin de réduire le pouvoir de discipline et de surveillance de ces outils.

Par conséquent, différents agencements de cet équilibre entre les fonctions apprentissage et discipline sont possibles révélant le caractère adaptable de la gouvernance par l'indicateur à chaque contexte local. Cette adaptabilité est influencée par les logiques d'intérêts des acteurs qui n'apparaissent pas lorsque le contrôle est informel et direct. En effet, l'indicateur de satisfaction des usagers tend à privilégier une orientation vers le quantitatif, l'instrumentalisme, une logique du rendre compte et une ouverture vers le point de vue des usagers. En assurant visibilité, comparabilité et surveillance, l'outil modifie 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 ou un élu dans une optique de réélection. Ces intérêts d'acteurs associés à l'indicateur génèrent des conflits d'intérêts, des négociations internes ou des alliances entre acteurs qui impactent la démarche de mise en œuvre des outils (ex : adaptation du discours de justification, choix de mobilisation des acteurs). Afin de permettre l'efficacité du contrôle, les pilotes des projets sont ainsi amenés à prendre en compte les contextes locaux. Cette adaptabilité vise à assurer un intéressement des acteurs-partenaires en évitant de mauvaises interprétations, une démobilitation 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 mode de gouvernance des entreprises privées et qu'il véhicule donc des représentations. 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.

Les fonctions apprentissage et discipline des indicateurs de satisfaction des usagers apparaissent donc imbriquées et équilibrées à chaque contexte de gouvernance. Ces fonctions s'apparentent à des idéaux-types, c'est-à-dire à des productions idéalisées au sens de Weber (1965). Ce travail rejoint les travaux de chercheurs soutenant l'idée d'un équilibre des pratiques de gestion. C'est le cas par exemple, de Nikitin (2006) parlant de dilemme récurrent ou de Richard et Reix (2002) montrant que la qualité d'un audit dépend de l'équilibre entre compétence et indépendance. Cette étude inscrit donc son propos dans le renouvellement des recherches sur les liens entre contrôle de gestion et gouvernance des organisations dont les travaux tendent aujourd'hui à dissocier les apports cognitifs et contractuels du contrôle.

Certes, cette dichotomie permet d'aider 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. Leur 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 dialectique demeure cependant, insuffisante pour comprendre les pratiques de contrôle dans la gouvernance des organisations.

Le développement de travaux complémentaires étudiant les problématiques de gestion comme des équilibres constitue une voix intéressante en analysant les contextes d'adaptation. Se basant sur une étude de discours et sur un indicateur particulier mis en place dans un contexte de gouvernance spécifique, ce travail présente néanmoins des limites inhérentes à son caractère exploratoire. Cette étude appelle donc des approfondissements concernant d'autres indicateurs dans des contextes différents de gouvernance.

Annexe 1 : l'échantillon des SPL étudiés⁶

| N° Ind | SPL | Service concerné | Indicateur de satisfaction des usagers | Personnes interrogées | Documents exploités |
|-----------|------------------|--|---|---|---|
| (1) | Commune | CCAS | Enquête ponctuelle auprès des bénéficiaires du RMI concernant le suivi social | Responsable service (R11) ; Chargé de mission analyse des besoins (R12) ; Agent d'accueil (R13) ; Elus (R14) | Rapports d'évaluation ; Dossier de presse ; Magazines internes ; Tableaux de bord |
| (2) | Commune | Service accueil et démarches administratives | Enquête ponctuelle sur l'accueil physique dans les équipements de proximité (mairie, piscine et bibliothèque) | Responsable service relation usager (R21) ; Responsable mission évaluation (R22) ; Agent d'accueil (R23) | Rapports d'évaluation ; Charte d'accueil ; Magazines internes |
| (3) | Commune | CCAS | Enquête ponctuelle sur le portage des repas | Responsable service (R31) ; Directeur général des services (R32) | Rapport d'évaluation ; Dossier de presse |
| (4) | Conseil Général | Service transports / Transporteurs | Enquête ponctuelle portant sur la qualité du transport | Responsable service (R41) ; Responsables qualité transporteurs 1 et 2 (R42 et R43) | Rapports d'évaluation ; Guide d'évaluation et de rédaction administrative ; Dossier de presse ; Fascicule de communication ; Compte rendu de réunion ; Notes en CTP |
| (5) | Conseil Général | Service social / Association | Enquête ponctuelle auprès des parents bénéficiant du dispositif | Responsable service (R51) ; Responsable association (R52) ; Chargé de mission « relation usager » (R53) ; Représentant syndical (R54) | Rapports d'évaluation ; Dossier de presse, Plan stratégique à horizon 2015 |
| (6) | Conseil Régional | Service infrastructure et transport / SNCF | Enquête permanente sur la qualité du service de transport | Responsable service (R61) ; Responsable SNCF (R62) ; Représentant d'association des usagers (R63) | Rapports d'évaluation ; Compte rendu réunion concertation ; Dossier de presse |
| (7) | Commune | Service accueil Etat civil | Enquête permanente portant sur l'accueil physique | Responsable service (R71) ; Agent d'accueil (R72) | Rapports d'évaluation ; Charte d'accueil ; Guide de formation accueil |
| (8) | Commune | Service accueil / CCAS | Enquête ponctuelle portant sur l'accueil | Responsable qualité (R81) ; Agent d'accueil (R82) | Rapports d'évaluation ; Charte d'accueil ; Dossier de presse ; Tableaux de bord qualité |

Bibliographie

- Akrich, M., Callon, M., Latour, B. (1988a). A quoi tient le succès des innovations premier épisode : L'art de l'intéressement. *Gérer et comprendre*: 4-17.
- Akrich, M., Callon, M., Latour, B. (1988b). A quoi tient les succès des innovations deuxième épisode : L'art de choisir les bons porte-parole. *Gérer et comprendre*: 14-29.
- Argyris, C., Schön, D. A. (2002). *Apprentissage organisationnel*. management: De boeck Université.
- 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.
- 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. (2001). *Le contrôle de gestion*. PUF.
- 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.
- Briers, M., Chua, W. F. (2001). The role of actor-network and boundary objects in management accounting change : A field study of an implementation of activity-based costing. *Accounting Organizations and Society* 26: 237-269.
- Callon, M. (1986). Éléments pour une sociologie de la traduction la domestication des coquilles saint-jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de saint-brieuc. *L'année sociologique* 36: 169-208.
- 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.
- Chevallier, J. (2003). *L'état post-moderne*. LGDJ.
- Chua, W. F. (1995). Experts, networks and inscriptions in the fabrication of accounting images : A story of the representation of three public hospitals. *Accounting Organizations and Society* 20 (2/3): 111/145.
- Cowton, C. J., Dopson, S. (2002). Foucault's prison ? Management control in an automotive distributor. *Management accounting research* 13: 191-213.
- Depret, M. H., Hamdouch, A. (2005). Performance et gouvernance des organisations. In *Gouvernement d'entreprise enjeux managériaux comptables et financier*: Finet Alain Edition de Boeck.
- Ezzamel, M. (1994). Organizational change and accounting : Understanding the budgeting system in its organizational context. *Organizations Studies* 15 (2): 213-240.
- 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.

- 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.
- Gendron, Y., Baker, R. C. (2005). On interdisciplinary movements : The development of a network of support around foucaltian perspectives in accounting research. *European accounting review* 14 (3): 525-569.
- Hiromoto, T. (1991). Restoring the relevance of management accounting. *Journal of management accounting research* vol.3.
- Hopwood, A. G., Miller, P. (1999). *Accounting as social and institutional practice*. Cambridge studies in management.
- Hoskin, K., Macve, R. (1988). The genesis of accountability : The west point connections. *Accounting Organizations and Society* 13 (1): 37-73.
- Keasey, K., Wright, M. (1993). Issues in corporate accountability and governance : An editorial. *Accounting and business research* 23 (91): 291-303.
- 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.
- Miller, P., O'Leary, T. (1987). Accounting and the construction of the governable person. *Accounting, Organizations and Society* 12 (3): 235-265.
- Nikitin, M. (2006). Qu'est-ce qu'une problématique en science de gestion et comment l'enseigner ? *Comptabilité Contrôle Audit* (thématique): 87-100.
- 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.
- Pezet, E. (2004). Discipliner et gouverner : Influence de deux thèmes foucaldiens en sciences de gestion. *Finance Contrôle Stratégie* 7 (3): 169-189.
- Pigé, B. (2008). *Gouvernance, contrôle et audit des organisations*. gestion: Economica.
- 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.
- Rey, A. (1998). *Dictionnaire historique de la langue française*. Le robert.
- 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.
- Robson, K. (1991). On the arenas of accounting change : The process of translation. *Accounting Organizations and Society* 16 (5/6): 547-570.
- Rocher, S. (2008). De l'implantation à l'appropriation d'un outil de gestion comptable dans le secteur public local : Une approche interactionniste. *Comptabilité Contrôle Audit* 1 (14): 49-68.
- Sabadie, W. (2003). Conceptualisation et mesure de la qualité perçue d'un service public. *Recherche et Applications en Marketing* 18 (1): 1-18.
- Saravanamuthu, k. (2003). Politics of managing : The dialectic of control. *Accounting Organizations and Society* 28: 37-64.
- Star, S. L., Griesemer, J. R. (1989). Institutional ecology, "Translations" And boundary objects : Amateurs and professionals in berkeley's museum of vertebrate zoology, 1907-39. *Social Studies of Science* 19: 387-420.

- Vaivio, J. (1999). Examining "The quantified customer". *Accounting, Organizations and Society* 24: 689-715.
- Warin, P. (1993). Vers une évaluation des services publics par les usagers ? *Sociologie du travail* 3: 309-331.
- Weber, M. (1965). *Essai sur la théorie de la science* Paris Plon.
- Yin, R. K. (1989). *Applications of case study research*. Sage publications.

¹ Charreaux (2002) regroupe sous ce vocable la théorie de l'agence et la théorie des coûts de transaction.

² Selon Charreaux (2002, p. 25), des approches en rupture avec le paradigme contractuel peuvent être regroupées sous l'appellation de théories cognitives. Ces théories sont centrées sur le concept de connaissance se distinguant par leurs intentions d'apprentissage. Nous retiendrons la conception du terme apprentissage de Argyris et Schön (2002, p. 24) « *toutes les organisations apprennent dans leur intérêt ou non, toutes les fois qu'elles ajoutent un élément à leur stock d'informations quelque soit le mode d'acquisition* ».

³ Par exemple, les travaux de Depret et Hamdouck (2005), de Bollecker (2002) et de Poincelot et Wegmann (2005 ; 2008) analysent les apports différenciés du contrôle de gestion selon les grilles cognitive et contractuelle.

⁴ L'indicateur de satisfaction des usagers prend son actualité en contrôle de gestion par les travaux de Kaplan et Norton portant sur la place des indicateurs non financiers dans les tableaux de bord stratégiques.

⁵ Nous substituons à la notion anglo-saxonne de *stakeholder* le terme d'acteur-partenaire reflétant mieux la philosophie de la théorie de l'acteur-réseau.

⁶ Par souci de confidentialité des informations, l'origine territoriale des collectivités est volontairement masquée. Afin de simplifier la présentation des résultats, chaque indicateur est numéroté de 1 à 8. Les chiffres mentionnés après chaque citation correspondent à la numérotation des répondants annexe 1.