



HAL
open science

De l'indicateur à l'évaluation de la satisfaction des usagers

Aurélien Ragainne

► **To cite this version:**

Aurélien Ragainne. De l'indicateur à l'évaluation de la satisfaction des usagers. LA COMPTABILITE, LE CONTRÔLE ET L'AUDIT ENTRE CHANGEMENT ET STABILITE, May 2008, France. pp.CD Rom. halshs-00525827

HAL Id: halshs-00525827

<https://shs.hal.science/halshs-00525827v1>

Submitted on 12 Oct 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.

De l'indicateur à l'évaluation de la satisfaction des usagers

Aurélien Ragainie
Laboratoire Orléanais de Gestion
Rue de Blois BP 6739 45067 Orléans Cedex 2
aurelien.ragainie@univ-orleans.fr
02.38.49.47.34.

Résumé :

Hommes politiques et gestionnaires publics s'accordent à vouloir faire de l'écoute des usagers le centre des préoccupations du service public. L'indicateur de satisfaction des usagers est ainsi présenté comme une mesure de la performance publique. Cependant, la place de cet indicateur non financier est loin d'être définie dans la gestion publique. Les travaux en contrôle de gestion ont jusqu'à présent abordé les indicateurs non financiers en mettant en évidence une contingence du choix des indicateurs et des apports différenciés selon les grilles théoriques mobilisées. En revanche, peu de travaux se sont intéressés aux liens entre l'indicateur et son évaluation, laissant dans l'ombre le rôle des acteurs et du contexte sur l'évaluation. A l'aide d'entretiens, cette recherche étudie les liens entre l'indicateur et l'évaluation de la satisfaction des usagers dans le cadre spécifique des services publics locaux. Les différences de pratiques entre structures révèlent des stratégies publiques variées d'obtention de la connaissance. Les responsables territoriaux adaptent l'outil dans le cadre d'une procédure de concertation interne.

Mots-clés

Evaluation - satisfaction - usagers - collectivité territoriale - indicateur

From the indicator to the evaluation of users' satisfaction

Abstract :

Politicians and public managers agree to develop the listening of the users in the public services. The indicator of users' satisfaction is presented as a measurement of public performance. However, the place of this non financial indicator is not certain in the public management. The research in control management had studied the contingent choice of the non financial indicator and his contribution according to the different theories. On the other hand, a few of research had interested to the link between the indicator and his evaluation, this design does not integrate the role of the managers and the context. With the help of interviews, this research studied the link between the indicator and the evaluation of users' satisfaction in the local authorities. The differences of result between the organisations show different public strategy to obtain this knowledge. The managers adapt the indicator with an internal dialogue.

Keywords :

Evaluation - satisfaction - users - local authorities - indicator

INTRODUCTION

Hommes politiques et gestionnaires publics s'accordent à vouloir faire de l'écoute des usagers l'outil de modernisation des services publics. D'après Warin (1999), « la satisfaction des usagers des services publics et des administrations devient un indicateur de choix de la performance publique. (...) C'est un des objectifs explicites des programmes de réforme du secteur public inspirés du New Public Management ». Peu présent dans les obligations juridiques¹, les travaux sur l'évaluation de la satisfaction des usagers ont pris des formes différentes. Le Comité Interministériel pour la Réforme de l'Etat a par exemple, formulé diverses recommandations dans le but d'améliorer les productions en la matière². Par ailleurs, la Cour des Comptes souligne régulièrement dans le cadre de ses contrôles, l'importance d'outiller la démarche de connaissance de la satisfaction des usagers. Elle utilise également les résultats de satisfaction dans le cadre de ses audits afin de souligner la performance des services publics. En outre, de nombreux ouvrages ont été édités avec généralement le soutien financier de l'Etat³. Des groupes interministériels de travail se sont également constitués autour de l'écoute des usagers⁴. Par conséquent si peu de contraintes légales existent, de nombreuses activités d'organismes publics se sont intéressées aux outils de suivi de la satisfaction des usagers. D'après Cluzel-Métayer (2006), « si les pouvoirs publics ne souhaitent pas faire du droit le vecteur de ces engagements, c'est pour s'assurer que l'esprit du management sera préservé : l'émergence d'une « culture de la qualité » ne peut passer exclusivement par le canal du droit. Elle repose avant tout sur l'incitation et non sur la contrainte ». Dans le cadre de la qualité publique, l'indicateur de satisfaction des usagers est présenté comme un moyen d'évaluer les performances. Cet indicateur tourné vers l'externe permet de mesurer 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 Circulaire du 18 mars 1992 du Ministère de la Fonction Publique portant sur la Charte des Services Publics 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 ».

Peu de travaux en Sciences de gestion ont abordé l'analyse de la satisfaction des usagers dans le secteur public alors que les études en marketing ont traité ce thème dans le cadre des entreprises⁵. Les travaux de recherche dans le domaine du contrôle de gestion ont jusqu'à présent abordé la question des indicateurs non financiers en mettant en évidence une contingence de choix des mesures (Cauvin & Bescos, 2005) et des apports différenciés selon

les grilles théoriques mobilisées [(Ittner & Larcker, 1998) ; (Poincelot & Wegmann, 2005)]. Ces travaux se sont en revanche peu intéressés aux liens entre l'indicateur non financier et son évaluation, laissant dans l'ombre le rôle des acteurs et du contexte sur l'évaluation. Or, la place de l'indicateur de satisfaction des usagers est loin d'être évidente dans la gestion publique. Beaulier et Salery (2006) remarquent que « certains responsables ne voient toujours pas l'intérêt de mesurer, car ils « savent » ce qu'ils font et font du pilotage de façon intuitive ; pour d'autres, certaines choses sont « non quantifiables » car la matière ne s'y prêterait pas ». Par ailleurs selon Chevallier (2005), « les services publics ne sont pas seulement destinés à répondre aux attentes individuelles de leurs usagers, ils sont aussi l'un des instruments majeurs à la disposition des pouvoirs publics pour leur permettre d'influencer l'environnement socio-économique d'un territoire ». L'utilisation de cet indicateur pose donc des problèmes d'interprétations. Par exemple, comment combiner les données financières et non financières ? quelle(s) complémentarité(s) entre les éléments qualitatifs et quantitatifs ? Jusqu'à quelles limites l'écoute de l'utilisateur a-t-elle un intérêt ? Comment assurer un juste équilibre entre les intérêts individuels des usagers et l'intérêt général du territoire ? Ces interrogations suscitées par l'emploi de l'outil questionnent plus globalement les liens entre indicateur et évaluation. Une méthode qualitative est ainsi privilégiée visant à étudier la mise en œuvre de l'indicateur de satisfaction des usagers dans le cadre spécifique des services publics locaux. Nous présenterons dans un premier temps les notions clés (I). Nous verrons dans un second temps, le dispositif de recherche empirique (II) et enfin nous analyserons les principaux résultats obtenus (III).

1. LES CADRES THEORIQUES

Les concepts importants en contrôle de gestion sont souvent implicites, au risque de perdre de vue que la logique, les idées et les principes qui les caractérisent sont des construits et qu'ils peuvent prêter à discussion (Giraud, 2002). Les notions d'évaluation, d'indicateur non financier et d'outil de gestion sont étudiées successivement afin d'en délimiter les contours.

1.1. Le cadre de l'évaluation

La notion d'évaluation est au cœur de la gestion publique et s'inscrit dans l'idée que les services publics doivent rendre compte du bon usage des finances publiques. Cette notion est largement utilisée concernant les politiques publiques où deux conceptions peuvent être identifiées :

1) celle qui analyse l'évaluation comme une opinion et un jugement de valeur. Le Rapport Viveret remis au Premier Ministre en 1989 intitulé « l'évaluation des politiques et des actions publiques » définit l'évaluation des politiques publiques comme un « jugement porté sur la valeur des politiques publiques ». L'évaluation apparaît avant tout comme une contribution d'information au débat démocratique laissant au citoyen la possibilité de juger de l'efficacité publique. Cette conception s'inscrit dans la définition de Carlier et Ruprich-Robert (2005) où « évaluer consiste à expliciter et à analyser les effets de choix politiques sous-tendus par les valeurs, et non seulement à constater les résultats objectifs » ;

2) celle qui définit l'évaluation comme une technique d'identification de l'efficacité publique. Le Rapport Deleau remis au Premier Ministre en 1985 définit l'évaluation « comme la mesure des effets propres d'une politique ». Le décret n°90-82 du 22 janvier 1990 précise ainsi qu'évaluer une politique publique « 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 ». De même, le décret n°98-1048 du 18 novembre 1998 appréhende l'évaluation d'une politique publique comme ayant 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 ». La qualité de l'évaluation est alors fondée sur l'indépendance de l'évaluateur. Cette conception se veut surtout technique, indépendante et scientifique⁶.

L'évaluation ne se limite pas aux seuls dispositifs politiques mais intègre également les prestations mises en œuvre⁷. En Sciences de gestion, Bourguignon (1997) remarque que « la question des valeurs et de leur échelle est 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 ». D'après cette conception, il ne peut y avoir de jugement sans norme et sans système de valeurs (comparaison d'une situation à un idéal). Selon Bessire (1999), « dès lors que cette réalité implique une pluralité d'acteurs, l'évaluation mobilisera des systèmes de valeurs différents ». Appliqués aux services publics, Sabadie (2003) remarque que l'évaluation pose la question de l'appartenance à la cité, du rapport de l'individu aux biens communs. Bessire (1999) distingue ainsi trois dimensions à l'évaluation : (1) une dimension politique qui exprime le « pourquoi » des choses, les intentions de ceux pour qui est réalisée l'évaluation. Cette dimension s'exprime en termes de préférences, de principes directeurs d'ordre général et qualitatif, de missions à accomplir, de vocation ou d'identité (dimension subjective) ; (2) une dimension

stratégique qui indique le « comment » des choses et traduit le déploiement des intentions dans l'espace et le temps (dimension rationnelle) ; (3) une dimension économique ou de gestion qui s'exprime en termes de ressources consommées, d'objectifs et de progression vers ces engagements (dimension objective). Selon Bessire (1999), l'évaluation implique la prise en compte de ces dimensions et la maîtrise de certaines compétences : « l'objectivité mobilise une attention discriminante et rigoureuse et nécessite l'aptitude à l'observation et au dénombrement. La rationalité suppose la logique, le raisonnement et la capacité à modéliser. A contrario, la subjectivité met en jeu l'intuition qui permet d'examiner les structures sous-jacentes d'un problème » (Bessire, 1999). Ces travaux en Sciences de gestion visent à rompre avec les conceptions faisant de l'évaluation un simple outil technique relevant de problème de modélisation. Ils permettent d'enrichir la conceptualisation de l'évaluation.

1.2. Les indicateurs non financiers dans la gouvernance d'une organisation

Les indicateurs de gestion sont traditionnellement classés selon leurs natures ou leurs objectifs⁸. La distinction « financier - non financier » se base ainsi sur une grille de classification des indicateurs selon qu'ils sont ou non construits sur la base de données comptables et financières. L'indicateur de satisfaction des usagers constitue ainsi une mesure non financière. La satisfaction est définie comme un « sentiment de bien-être, plaisir qui résulte de l'accomplissement de ce qu'on attend et désire » (Dictionnaire Le Grand Robert de la Langue Française, direction Alain Rey, 2001). Dans le domaine du management de la qualité, la satisfaction est présentée comme étant « l'opinion d'un client résultant de l'écart entre la perception du produit ou service consommé et ses attentes » (Norme FD X 50-172). La satisfaction de l'utilisateur d'un service est généralement présentée comme un processus de confirmation de ses attentes relevant de l'écart entre son attente ex ante et son évaluation ex post [Oliver (1980; 1999) ; Jougleux (2006)], c'est-à-dire entre le service perçu et le service attendu (Meunier, 1993). D'autres travaux ont en revanche montré que les causes de satisfaction et d'insatisfaction n'étaient pas du même ordre⁹. Plus précisément, l'indicateur s'intéresse à l'opinion de l'utilisateur défini comme une « personne qui utilise les services publics » (Dictionnaire Le Grand Robert de la langue française, direction Alain Rey, 2001). Les usagers constituent ainsi l'ensemble des particuliers avec lesquels les services publics sont appelés à entrer en relation. En droit administratif, c'est une décision juridique qui a consacré le mot « usager » en établissant le droit de celui-ci à mettre en cause les « actes concernant un service public »¹⁰.

Bouquin (2001) présente l'indicateur comme un moyen d'objectiver une situation et d'en rendre les caractéristiques lisibles et interprétables. L'indicateur est vu comme une source d'objectivité et de fiabilité de la prise de décision, c'est-à-dire un moyen d'échapper à la subjectivité afin d'éviter erreurs, inexactitudes ou oublis. Poincelot et Wegmann (2005) remarquent cependant que les déterminants justifiant l'utilisation des critères non financiers pour évaluer ou piloter la performance sont multiples et renvoient à des explications théoriques diverses [extraits de Poincelot et Wegmann (2005)]¹¹.

1) les théories contractuelles : cette vision se base sur la théorie de l'agence qui tente d'expliquer la place des outils d'évaluation dans un cadre contractuel. Michael C. Jensen et William H. Meckling¹² font partie des principaux auteurs à avoir développé la notion de relation d'agence définie comme « un contrat par lequel une ou plusieurs personnes (le principal) engage une autre personne (l'agent) pour exécuter en son nom une tâche quelconque qui implique une délégation d'un certain pouvoir de décision à l'agent »¹³. Cette notion de relation d'agence couvre l'ensemble des relations entre deux individus telles que la situation de l'un dépend de l'action de l'autre. Dans cette configuration, l'évaluation permet au principal de s'assurer que l'agent agit dans le sens souhaité. L'évaluation vise à réduire l'opportunisme de l'agent et les asymétries d'information résultant de la relation d'agence. L'évaluation a donc pour objectif de contrôler les comportements en alignant les intérêts agent-principal et de mettre en correspondance les récompenses individuelles aux contributions de chacun¹⁴ (tableau 1).

Tableau 1 : la place des indicateurs non financiers dans la théorie contractuelle

Extraits de Poincelot et Wegmann (2005)
<ul style="list-style-type: none"> - la clé de la performance est liée à la structuration du système de contrôle et à l'allocation des droits de propriétés ; - les critères non financiers s'insèrent dans les mécanismes incitatifs et de contrôle afin d'éviter que les salariés ou le dirigeant ne gaspillent de la valeur potentielle. Ils permettent de réduire les conflits d'intérêts et cela davantage que les critères financiers car ils sont aussi des moyens plus adaptés pour évaluer la performance ; - les indicateurs non financiers sont prépondérants lorsque la fonction décisionnelle est décentralisée. Ils constituent alors un mécanisme d'incitation, de contrôle et d'évaluation des performances, plus adaptés que les critères financiers ; - les critères non financiers participent à la réduction des conflits.

2) les théories cognitives : la performance résulte pour une organisation de l'adaptation à son environnement et de sa capacité à développer un stock de connaissance susceptible de créer de la valeur (Charreaux, 2002). D'une façon générale, les théories cognitives placent l'acteur au centre des dispositifs de contrôle et accordent un rôle accru à leur dimension informelle. Les transferts de connaissance ne reposent pas sur un processus hiérarchique mais émergent des communications informelles qui s'opèrent entre les groupes. Les modes de contrôle sont alors émergents et interactifs. Ils permettent de coordonner les routines, de mesurer et de transmettre des signaux internes et externes, de stabiliser les comportements et de susciter l'autocontrôle (tableau 2).

Tableau 2 : la place des indicateurs non financiers dans la théorie cognitive

Extraits de Poincelot et Wegmann (2005)
<ul style="list-style-type: none"> - les critères non financiers n'ont plus comme but ultime de limiter les conflits mais plutôt d'éclairer le management sur la façon d'atteindre l'objectif de s'adapter et d'apprendre ; - les indicateurs non financiers sont davantage utilisés comme moyen d'interpréter les leviers de la création de valeur que comme instrument de mesure au service d'un objectif ultime ; - les indicateurs non financiers n'ont pas comme seul rôle de décliner la stratégie. Ils permettent également de faire émerger de nouvelles stratégies. Celles-ci émergent grâce à un enchaînement de processus structurés/formels et informels/incrémentaux ; - les critères non financiers rapprochent les managers de terrain, stimulent les échanges et les débats entre opérationnels, provoquent l'émergence d'apprentissages et peuvent être sujets à controverses (conflits cognitifs).

Ces grilles théoriques tentent d'expliquer la place des indicateurs non financiers dans la gouvernance des organisations. Poincelot et Wegmann (2005) précisent que l'introduction d'indicateurs non financiers est un moyen de rééquilibrer la mesure des performances vers une prise en compte de l'impact des actions à long terme en évitant de focaliser l'attention des managers sur le pilotage des actions à court terme¹⁵. Poincelot et Wegmann (2005) remarquent cependant que certains indicateurs non financiers sont susceptibles d'être déployés à la fois pour des motifs contractuels et cognitifs.

1.3. Le choix, la construction et les finalités des outils de gestion

La recherche en gestion est peu explicite sur la théorie des outils qu'elle mobilise laissant dans l'ombre le rôle des outils de gestion dans les dynamiques organisationnelles (Grimand,

2006). Les questions de choix et de construction des outils de gestion sont largement dépendantes de leurs finalités. L'analyse des finalités, des choix et de l'appropriation des outils de gestion ne peuvent donc être dissociées. Or, les outils de gestion sont habituellement présentés comme un système matériel et objectif résultant du choix de solutions techniques sur la base d'objectifs explicités. Ils sont analysés comme une chose et un objet externe au sujet qui résultent d'une conceptualisation vue comme le prolongement de la pensée, déniait à l'outil toute matérialité et influence (Grimand, 2006). L'efficacité de l'outil dépend ainsi de l'aptitude de l'acteur à modéliser l'action et à répliquer les objectifs en mesure. D'après cette conception, les outils de gestion forment un ensemble adapté aux besoins de chacun et cohérent avec la stratégie en fournissant un langage commun de gestion aux différents acteurs de l'organisation (Demeestère, 2002). L'outil n'a besoin ni d'être contextualisé, ni approprié puisqu'il s'impose à l'acteur (celui-ci entretenant un rapport d'extériorité à l'outil). C'est un acteur désincarné, sans désirs, stratégies, buts, valeurs ou identités susceptibles d'influencer la conception et l'appropriation des outils de gestion. Cette vision rationnelle est présente dans les discours sur les indicateurs de gestion¹⁶. Les indicateurs sont réputés directement influencer l'action ou les schémas de raisonnement qui y conduisent en étant investi d'une force autonome. Ils constituent un vecteur de rationalisation et de normalisation des comportements.

Cette perspective rationnelle centrée sur les caractéristiques techniques des outils est enrichie par des travaux de nature plus compréhensive qui appréhendent l'appropriation d'un outil de gestion comme un processus de construction de sens. L'outil de gestion peut être vu comme une entité mixte avec des artefacts et un schéma d'interprétation de l'action qui produit du sens, crée une compréhension spécifique et génère des décisions d'actions (Lorino, 2007). Ces travaux s'intéressent aux relations entre l'acteur et l'outil de gestion. L'instrument n'est plus vu comme un système matériel et objectif indépendant du contexte et des acteurs mais comme étant la résultante de représentations divergentes et de compromis entre ces acteurs. L'instrument apparaît comme producteur d'une représentation spécifique de l'enjeu qu'il traite et induit une problématisation particulière de cet enjeu. Seuls les outils de gestion basés sur la construction du consensus sont ainsi susceptibles de procurer au groupe une capacité d'agir (Grimand, 2006). Par ailleurs, les actions ne sont pas rigoureusement intégrées dans l'outil mais sont construits à partir des interprétations des acteurs. Ceux-ci disposent d'une autonomie interprétative par rapport à un cadre de référence. Les outils ne déterminent pas leurs formes d'action et de pensée¹⁷. Enfin, cette conception met en évidence que les

instruments à l'œuvre ne sont pas de la pure technique et qu'ils produisent des effets spécifiques indépendants des objectifs affichés (des buts qui leurs sont assignés). Ils structurent l'action selon une logique qui leur appartient. Selon Lasmoumes et Le Galès (2004), « si la comptabilité par certains aspects semble être une opération neutre (compter, ajouter des objets), c'est aussi une opération de classement à portée bien plus riche. Elles contribuent à fabriquer une représentation du monde réel, un monde construit qui devient la base à partir de laquelle les décisions se prennent. Les acteurs les utilisent en oubliant les choix qu'ils incorporent et les effets que cela peut avoir sur leur perception du monde ». Cette conception met en évidence le caractère situé et l'inscription sociale de toute connaissance individuelle portant sur le contrôle de gestion¹⁸. Cette vision des outils est présente dans les discours sur les indicateurs de gestion vus comme l'expression d'un compromis entre divers objectifs et le fruit d'une réflexion collective. Par exemple, Cluzel-Métayer (2006) remarque que « la mise en place d'indicateurs de qualité dans les services publics a été l'occasion de débats animés au sein des groupes de travail organisés par la DGAFP à la fin des années 90 : la réflexion portait sur la pertinence même de l'introduction d'indicateurs dans les services publics. Les indicateurs venus du secteur privé ont d'abord inquiété et freiné les services qui voulaient les utiliser parce que la recherche de la mesure de la qualité ne leurs étaient pas familière et parce que ces techniques leurs étaient pratiquement inconnus ». Selon cette conception, le choix, la construction et l'utilisation d'un indicateur ne sont pas neutres et résultent pour partie d'un processus d'interactions entre acteurs à la recherche d'un compromis.

La revue des cadres théoriques révèle une diversité des schémas explicatifs relatifs aux liens entre indicateur (non financier) et évaluation. A l'aide d'une méthodologie qualitative, nous nous proposons d'étudier la mise en oeuvre de l'indicateur de satisfaction des usagers dans le contexte des services publics locaux.

2. LE DISPOSITIF DE RECHERCHE EMPIRIQUE

L'objectif de la recherche vise à décrire et comprendre la place de l'indicateur de satisfaction des usagers dans le cadre spécifique des services publics locaux. Cette étude implique d'articuler l'analyse du choix des indicateurs, de leurs constructions et de leurs utilisations.

2 1. Le cadre de la méthodologie

Afin d'analyser l'indicateur de satisfaction des usagers, une méthodologie qualitative est privilégiée visant à décrire et expliquer les liens entre l'indicateur et l'évaluation qui en résulte.

2 1 1. Le domaine et le champ de la recherche

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

1) l'existence de différents cas de relations SPL/usagers : la collectivité peut faire le choix de mettre le service en Délégation de Service Public (cas des transports ou de l'eau), de concourir au financement sans gérer les équipements financés (cas des Conseils Généraux ou Régionaux), de transférer la réalisation de la prestation à d'autres services plus proche des usagers (cas des associations ou des centres d'action sociale) ou de réaliser le service en direct. Ces différents cas de relations de service sont susceptibles d'enrichir la connaissance sur l'utilisation des indicateurs et leurs modes de construction ;

2) 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 ;

3) l'homogénéité de l'environnement juridique et institutionnel : 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 de la satisfaction des usagers sont plus fortes ;

4) la diversité des métiers : les SPL ont de nombreuses compétences relevant d'activités diversifiées (logement, 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 constitue un élément important d'approfondissement (logement social, aides aux familles défavorisées, animation en faveur des jeunes dans les quartiers ...).

2 1 2. La méthodologie choisie

Une méthode qualitative est privilégiée afin de comprendre le rôle des acteurs et du contexte sur l'évaluation. Les SPL sont analysés comme un réseau d'acteurs ce qui permet de comprendre les perceptions des acteurs, leurs ressentis par rapport aux indicateurs, les relations entre acteurs et les liens entre l'acteur et l'outil. Selon Savall et Zardet (2004), « les méthodes de recherche qualitative se singularisent par des stratégies d'accès aux données du réel qui, le plus souvent, comportent des recueils de données primaires, collectées sur le terrain par une présence physique du chercheur au sein de l'organisation ». Cette recherche comprend huit études de cas utilisant diverses sources d'informations. L'étude de cas peut être définie comme étant une « enquête qui étudie un phénomène contemporain dans son contexte quotidien, quand les limites entre le phénomène et son contexte sont peu claires » (Savall & Zardet, 2004). La recherche combine à la fois des données primaires (entretiens auprès de Responsables des SPL et des prestataires de service) et des données secondaires (interviews de journaux, tableaux de bord internes, informations sur Internet, journaux des collectivités, rapports d'enquêtes). Elle vise à répondre à trois questions de recherche :

- 1) Pourquoi les SPL ont-ils recours à un indicateur de satisfaction des usagers ? Il s'agit de comprendre les caractéristiques des enquêtes et le choix de mesurer la satisfaction ;
- 2) Comment sont construits ces indicateurs ? Il s'agit de comprendre comment sont construits les enquêtes (acteurs impliqués, items questionnés, cibles, moments de remontée des informations) ;
- 3) Quelle(s) utilité(s) dans la gouvernance publique locale ? Il s'agit de comprendre à quoi sert l'évaluation dans le cadre des SPL et de déterminer les éléments sur lesquels se fonde le jugement des responsables territoriaux.

Les entretiens constituent une source importante d'informations pour l'analyse des études de cas. Une dizaine d'entretiens semi directifs ont été réalisés auprès de responsables de SPL (responsables de services opérationnels et techniciens) et de responsables du prestataire chargés de la réalisation du service (directeurs d'associations, d'établissement communal, de service d'entreprises privées ou publiques ...). Une grille d'entretien est réalisée afin de faciliter la collecte des informations et le croisement des données. Le choix des responsables interviewés résulte de leurs participations à l'élaboration et/ou à l'utilisation des résultats des indicateurs de satisfaction. Les entretiens recherchent avant tout à identifier les outils et leurs mises en œuvre afin d'aborder les aspects techniques et humains.

2 2. Le recueil des données

La recherche a répertorié sept SPL différents ayant eu recours à huit indicateurs de satisfaction mis en place dans les services. L'échantillon des SPL analysés recherche avant tout la diversité des cas de mise en œuvre des indicateurs. Ces SPL sont des Communes, des Conseils Généraux et des Conseils Régionaux dont la taille est différente. Les SPL étudiés appartiennent à trois domaines d'activités différents.

1) le domaine social : au niveau communal, la recherche s'intéresse à deux Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS). Les CCAS, établissements publics administratifs communaux, animent les actions de prévention et de développement social. Ce sont les principaux acteurs de l'action sociale de proximité. Ces activités comprennent notamment la gestion des garderies, des crèches et des foyers de personnes âgées. Concernant le Département, la compétence sociale comprend l'aide sociale à l'enfance, l'aide aux handicapés, l'aide aux personnes âgées, l'insertion sociale et professionnelle ... La compétence interrogée est l'aide à la parentalité. Ce service départemental vise à soutenir les parents dans leurs tâches éducatives en cas de difficultés avec leurs enfants ;

2) le domaine transport : le Conseil Général gère l'organisation du transport scolaire vers les collèges ainsi que le transport commercial 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. Bien que géré par le Département, le service est réalisé par des transporteurs privés. Le Conseil Régional a la compétence de l'aménagement du territoire de la Région. Il organise 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 ;

3) le domaine accueil : la commune a un rôle important dans le domaine des démarches administratives des citoyens (état civil, élection ...). Le service accueil d'une collectivité doit faire face à des demandes diversifiées sur les services de la ville ou sur l'organisation des administrations.

Par souci de confidentialité des informations, l'origine territoriale des collectivités est volontairement masquée. Un tableau de synthèse des services et des indicateurs est fourni en annexe 1. Afin de simplifier la présentation des résultats, chaque indicateur est numéroté de 1 à 8. Les chiffres mentionnés après chaque citation correspondent au numéro indicateur annexe 1. L'analyse et le traitement des données collectées ont été réalisés entre octobre 2006 et juin 2007.

3. LES RESULTATS OBTENUS

L'étude des indicateurs de satisfaction des usagers des SPL implique d'analyser leurs caractéristiques, leurs logiques de construction et leurs utilisations par les responsables territoriaux.

3 1. Le choix des indicateurs de satisfaction des usagers

Les SPL étudiés ont des pratiques d'enquêtes de satisfaction variées. Le contexte et la personnalité des responsables influencent le choix de création d'un indicateur de satisfaction des usagers.

3 1 1. Des disparités de pratiques dans le cadre des SPL

L'étude des SPL révèle des disparités de pratique d'enquêtes. Ainsi, certaines structures ont mis en place des dispositifs complets et permanents alors que d'autres SPL ont des pratiques plus ciblées d'enquêtes de satisfaction sur certains services. Le niveau d'informations requis varie donc d'un service à l'autre. Selon les cas, l'indicateur permet de produire des informations globales ou partielles relatives à une situation de gestion. Les caractéristiques des indicateurs de satisfaction des usagers étudiées varient selon : (1) la cible : les enquêtes peuvent s'intéresser à une catégorie d'usagers, à l'ensemble des utilisateurs du service ou intégrer des non usagers ; (2) le moment : les enquêtes peuvent être permanentes ou réalisées plus ponctuellement lors de la mise en place d'un nouveau service ou lors de l'identification d'un problème particulier ; (3) le service étudié : les enquêtes peuvent porter sur une partie du service ou sur l'ensemble des services offerts aux usagers ; (4) les items suivis : les enquêtes peuvent couvrir une grande partie des qualités requises par l'utilisateur ou ne suivre que certains aspects de la qualité du service ; (5) le mode de recueil : les informations peuvent être recueillies par téléphone, sur place, lors des réunions ou par l'intermédiaire de clients mystères ; (6) les critères de croisement : les enquêtes peuvent identifier un nombre limité ou un nombre important de critères ou être anonyme sans critère de distinction.

Les indicateurs de satisfaction des usagers ont de multiples formes. Ces différences révèlent des stratégies publiques différentes en terme d'obtention de la connaissance. Ces caractéristiques montrent également que l'indicateur non financier varie entre complexité (précision de la connaissance) et simplification (approximation de la mesure). Par ailleurs, les acteurs sont également amenés à substituer l'indicateur de satisfaction par d'autres mesures internes comme le nombre de réclamations afin d'appréhender la satisfaction de l'utilisateur.

3 1 2. Des motifs de choix relevant d'aspects contextuels et personnels

Les projets de lancement des enquêtes de satisfaction des usagers résultent de différents acteurs. Ainsi, les initiateurs des projets peuvent être le service des SPL en charge de la prestation, les Elus, le Directeur Général des Services ou le prestataire de service. Les responsables interrogés attribuent le choix de la mise en place de ces indicateurs à différents facteurs.

1) le rôle des finalités : la démarche d'adoption relève d'un processus où les acteurs adoptent un outil selon les besoins d'informations ressentis et les stratégies de l'organisme. L'indicateur est présenté comme l'outil d'information répondant le mieux aux objectifs en vue de la prise de décision. Ce sont les caractéristiques de l'outil qui justifie ce choix impliquant au préalable un processus de rationalisation des besoins d'informations. Des différents outils à disposition des responsables, l'enquête apparaît comme la plus objective, rationnelle, représentative, fiable avec un échantillonnage plus diversifié et une évaluation plus technique donc moins contestables (tableau 3).

Tableau 3 : la liste des finalités de l'indicateur

Extraits des entretiens
Contrôler les performances par contrat : « nous avons souhaité intégrer un volet satisfaction dans nos contrats de performance avec le prestataire, cela exigeait d'avoir des données quantitatives relativement fiables et objectives » (7)
Décider de renouveler un prestataire ou une prestation : « nous avons ainsi besoin d'informations rapide sur l'état de la satisfaction afin de décider du renouvellement du prestataire »(3)
Proposer des améliorations de prestations : « 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 » (5)
Réorganiser un service mal perçu par les usagers : « nous avions un mauvais retour terrain du service en question. Il nous fallait des données relativement objectives sur la qualité du service et assez rapidement » (8)
Faire face à l'éloignement de l'utilisateur : « 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 » (4)
Responsabiliser un service : « produire un indicateur de ce type, c'est aussi un moyen de management des équipes notamment lorsqu'il y a des difficultés de service » (2)

(suite tableau 3)

Améliorer l'image du service et de la collectivité : « nous sommes en permanence soumis à une remise en cause. Mettre des données quantitatives, c'est montrer notre valeur ajoutée et positionner notre service vis-à-vis des Elus et des autres structures. On souhaite ainsi améliorer l'image du service public local »(1)

2) le rôle des pressions environnementales : le discours des responsables est également orienté autour de la prise en compte du « nouveau » profil de l'utilisateur et sur la nécessité « actuelle » de quantifier l'activité des services. Les acteurs interrogés expliquent que le changement de contexte implique ainsi l'adoption de nouvelles pratiques de management public (tableau 4).

Tableau 4 : la liste des motifs environnementaux

Extraits des entretiens
L'utilisateur nouveau : « c'est une logique évidente. Alors qu'on acceptait d'attendre une heure avant, aujourd'hui on attend plus ce temps pour une prestation de quelques secondes. C'est une question de bon sens. Le monde change rapidement, on a tous une relation client-fournisseur dans les organisations privées comme publiques »(1)
L'utilisateur exigeant : « l'utilisateur est devenu très exigeant : il ne veut plus attendre, il veut que cela soit bon du premier coup. C'est lié à la population de cadre supérieur et jeune de notre ville, beaucoup plus exigeante qui attendent des services de la Mairie qu'ils soient performants »(8)
L'utilisateur comparateur : « le fait qu'il soit écouté dans les entreprises ou les autres administrations nous poussent à prendre en compte son avis et à mettre en place les mêmes démarches d'enquête »(7)
Le besoin de quantifier : « c'est aussi 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 indicateur » (1)
Le développement de la démocratie locale : « l'enquête de satisfaction est dans la lignée du développement de la démocratie locale. On a un Maire ayant souhaité dès le départ mettre en place des démarches d'expression des habitants (conseils de quartier ...) » (1)

3) le rôle de la personnalité des acteurs : l'attachement des responsables territoriaux à la démarche de mesure de la satisfaction des usagers prend une place importante dans leurs

discours. Leurs valeurs, leurs histoires professionnelles et les dynamiques de groupe sont mises en avant pour justifier le recours à l’outil (tableau 5).

Tableau 5 : la liste des motifs personnels

Extraits des entretiens
L’histoire professionnelle de l’acteur : <i>« j’arrive du monde de l’entreprise. Il ne faut pas que le monde de l’entreprise se dissocie du monde des services publics. J’ai souhaité ainsi adopter des démarches que je connaissais tout en les adaptant au contexte public »(4)</i>
La dynamique d’équipe en interne : <i>« cette démarche est partie d’un souhait du Maire puis d’une dynamique d’équipe autour du Directeur Général des Services »(3)</i>
Les valeurs et les convictions personnelles : <i>« dans le domaine social, on donne jamais la parole à nos usagers. L’enquête permet je pense, de leurs donner la possibilité de juger du service rendu »(5)</i>
L’histoire personnelle du Maire : <i>« notre Maire est très au fait de ces outils, il a d’ailleurs rédigé un livre sur ces thématiques »(6)</i>

Un faisceau de raisons explique l’adoption de l’indicateur de satisfaction des usagers, ces motifs apparaissant étroitement imbriqués. Ce ne sont pas les seules qualités intrinsèques des indicateurs qui expliquent l’adoption de l’outil mais leurs confrontations avec le contexte organisationnel et les logiques d’acteurs.

3 2. La mise en œuvre des indicateurs de satisfaction des usagers

La concertation avec les acteurs de terrain est un élément important dans le processus de construction des indicateurs. La question de l’appropriation et de l’utilisation des indicateurs de satisfaction implique de s’intéresser aux décisions prises sur la base des indicateurs.

3 2 1. Un mode de construction relevant d’une logique de négociation interne

Le recensement des acteurs impliqués dans l’élaboration des indicateurs révèle un système de concertation entre acteurs et de recherche de compromis autour du choix des caractéristiques des enquêtes. La mise en œuvre des outils fait appel aux compétences d’acteurs diversifiés appartenant à la fois à la collectivité, au prestataire de service et à des organismes tiers. Ce mode de construction partenariale est cependant variable selon les structures.

1) le recours aux compétences internes à la collectivité : en confiant l'élaboration des enquêtes aux 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 correspond à celui qui conçoit l'indicateur. Des fonctions d'appui sont également impliquées comme les services « communication » ou « évaluation des politiques publiques » chargés d'apporter leurs expertises en matière de connaissance des usagers et des techniques d'évaluation. Cependant, d'autres paramètres interviennent dans le choix des interlocuteurs comme le pouvoir de certains services dans les SPL, les habitudes de travail ou a contrario les tensions entre services. Les Elus et les instances représentatives du personnel sont peu sollicités dans l'élaboration des indicateurs. Il peut arriver également que le Cabinet du Maire travaille directement à la réalisation d'enquêtes de satisfaction ;

2) le recours aux compétences externes à la collectivité : la démarche intègre des représentants du prestataire de service en vue d'obtenir une vision de terrain des prestations. Les agents proches du terrain apportent ainsi leurs connaissances des usagers. Certaines démarches associent également des représentants d'usagers et des usagers. Le manque d'implication des usagers dans les instances de représentation et les craintes de voir aborder les problèmes de service devant les usagers sont évoqués comme justifiant le non recours aux usagers dans l'élaboration des outils. Les instituts de sondage sont également associés à l'occasion de la mise en œuvre des enquêtes. Le recours à ces organisations résulte de la volonté de montrer l'indépendance et la transparence de la mesure (ne pas être juge et partie). Cela traduit également la volonté de pallier à l'absence de compétences en interne et de comparer les résultats avec les autres collectivités. A contrario, le choix de travailler en interne résulte du souhait de mobiliser les services et d'éviter que le questionnaire apparaisse comme un moyen détourné de juger les agents.

L'analyse rationnelle des indicateurs explique que les différences de choix des caractéristiques résultent d'objectifs différents assignés à l'outil. Les acteurs mettent ainsi en place un dispositif d'informations en adéquation avec les objectifs et les stratégies identifiés. La capacité d'identification de la demande, le budget que souhaite consacrer la collectivité à l'étude, le temps politique, les caractéristiques des cibles, l'existence de relations contractuelles, les règles de marché public et l'organisation spatiale sont mis en avant par les responsables comme contraintes à prendre en compte pour la réussite du projet. L'indicateur est ainsi adapté aux contraintes et objectifs des acteurs. Le choix des caractéristiques résulte également d'un processus de tâtonnement où le niveau d'informations requis est mis

progressivement en place en fonction des compétences acquises et des enseignements passés (logique d'essai/erreur). Cependant, ces éléments ne suffisent pas à rendre compte du processus de construction. Les responsables mettent également en avant la nécessité de prendre en compte les réticences internes et le contexte organisationnel dans le choix des caractéristiques (tableau 6)

Tableau 6 : l'influence des réticences et du contexte sur la construction de l'outil

Extraits des entretiens
L'hostilité des agents : <i>« 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 »(1)</i>
La complexité des relations services / Elus : <i>« 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. (...) Les Maires d'arrondissement sont Elus de leurs territoires, on ne peut pas les sortir du jeu, ce sont eux qui sont en prise directe avec la population, ce sont leurs usagers. Ce n'est pas nous administratifs qui gérons l'usager. Les Maires d'arrondissement sont en charge de la proximité. Quand on a des difficultés, on va voir nos Elus 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 ? » (2)</i>
Les convictions des acteurs : <i>« certains ne souhaitaient pas que l'on identifie le critère de revenu comme facteur discriminant de la satisfaction. On a été obligé d'abandonner ce critère » (3)</i>
Les réticences des Elus : <i>« le climat était peu favorable à la mise en place de certains outils d'évaluation et d'enquêtes car on va chercher les choses qu'on veut pas forcément nous divulguer, nous dire ou nous montrer tout de suite. (...) Cela demande une énergie importante. Pour certains, ce n'est pas de la grande politique. On ne bâtit pas. On initie des pratiques. On modifie des états d'esprit »(2)</i>
Les dynamiques d'équipe : <i>« mettre en place des outils d'évaluation nécessite de prendre en compte les dynamiques inter-services. C'est la raison pour laquelle nous n'avons pas souhaité identifier le critère géographique comme critère de croisement. En individualisant le niveau de satisfaction pour chaque service, on aurait peut être cassé cette dynamique »(8)</i>

La mesure de la satisfaction implique plusieurs responsables ayant chacun leurs jugements sur l'outil à mettre en œuvre. L'acteur a un pouvoir d'initiative personnelle en fonction de ce qu'il pense nécessaire de mettre en œuvre. Le contexte politique et social de l'organisation influence le choix des caractéristiques. Les intentions et stratégies d'acteurs nécessitent un débat et une confrontation des points de vue et des réticences internes afin de pouvoir déterminer le meilleur niveau d'information. L'élaboration des enquêtes relève ainsi d'une logique de concertation et de négociation interne entre acteurs. De la confrontation des points de vue, il en ressort un compromis qui s'exprime à travers le choix des caractéristiques des indicateurs.

3 2 2. Des indicateurs de satisfaction des usagers aux multiples usages

La vision rationnelle implique que l'utilité et l'appropriation de l'indicateur sont liées aux finalités définies préalablement. Cependant, cette vision doit être nuancée dans la mesure où il existe des différences entre les objectifs initialement identifiés et les utilisations provenant de modifications de contexte ou de l'appropriation par des acteurs n'ayant pas participé à la phase de décision. L'outil est adapté et modifié dans le cours même de son utilisation. La pratique des SPL révèle qu'un indicateur de satisfaction peut servir à de multiples usages.

- 1) l'amélioration des prestations et de l'organisation interne : l'indicateur permet de fournir des services adaptés aux besoins des usagers en améliorant par exemple l'information mise à disposition, en modifiant les plans de formations des agents ou en réorganisant les dispositifs et les procédures publiques ;
- 2) la responsabilisation des structures et la mobilisation des agents : les résultats de satisfaction peuvent être intégrés dans les contrats d'engagement entre le prestataire et le SPL avec existence d'un système de rémunération type bonus/malus. En l'absence de système de contrat, l'indicateur est présenté comme une source de dialogue de gestion et de mobilisation des agents à la nécessité de répondre aux besoins des usagers ;
- 3) l'amélioration de l'image de la collectivité vis-à-vis des citoyens, des usagers et des partenaires : l'indicateur est vu comme un moyen de montrer à l'utilisateur qu'il est écouté et pris en compte. Les enquêtes s'avèrent également être pour certaines structures, un moyen de faire connaître l'existence de la collectivité aux usagers et notamment du financement du service par la collectivité. C'est ainsi un outil permettant d'améliorer l'image de l'administration à l'égard des financeurs ou des « concurrents » potentiels.

Corriger, responsabiliser, légitimer et hiérarchiser sont les apports de l'indicateur mis en avant par les responsables. La question de la diffusion des résultats de satisfaction des usagers révèle cependant une disparité de pratiques.

1) la diffusion en interne : certaines structures limitent l'accès aux informations aux acteurs internes sans les communiquer aux partenaires. Les résultats des indicateurs sont diffusés dans les bureaux ou sous forme de Notes de service à destination des agents du service concerné. Ils sont communiqués aux services techniques et/ou fonctionnels ou intégrés dans les rapports d'activité des services. Cependant, les résultats de satisfaction ne sont pas systématiquement transmis aux Elus et aux organes délibératifs ;

2) la diffusion aux partenaires : ces structures privilégient une diffusion en interne et aux partenaires de la collectivité chargés de la réalisation ou du financement du service ;

3) la diffusion aux usagers et à l'opinion publique : deux structures diffusent les résultats de satisfaction en dehors de la structure par l'intermédiaire de groupes de concertation ou sur un site Internet auprès de l'opinion publique, les citoyens pouvant également obtenir les Rapports sur demande. Par ailleurs, les résultats de satisfaction peuvent être utilisés dans les discours politiques à destination de l'opinion publique afin de justifier la modification d'une prestation de service.

La logique rationnelle des outils de gestion implique de diffuser les résultats aux interlocuteurs ayant besoin d'évaluer la qualité du service. Ce besoin d'informations ne suffit cependant pas à expliquer les différences de stratégies de diffusion. Les contraintes techniques et le contexte organisationnel et politique pèsent sur la décision de diffusion. L'emploi des indicateurs implique une interprétation des résultats de satisfaction correspondant à une phase de distanciation, d'esprit critique et de recul vis-à-vis de l'indicateur. Cette interprétation vise à faire le lien entre les résultats de la mesure, le contexte des services et les limites de l'outil (tableau 7).

Tableau 7 : la phase de distanciation avec l'indicateur

Extraits des entretiens
L'utilité des données chiffrées : « <i>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</i> »(8) « <i>On n'a pas une vision exhaustive, on a des échantillons, on peut pas faire de l'exhaustif, le territoire est trop grand</i> » (4)

(suite tableau 7)

La critique de l'usager : *« les usagers aujourd'hui réclament de plus en plus. C'est la culture du toujours plus et du zapping. On n'est pas satisfait, on fait plus l'effort de se lever. Les gens ne sont pas satisfaits, ils vont aller à un autre guichet. Mesurer les strates pour essayer de mieux les satisfaire les conduits à aller sans cesse demander sur un autre guichet. (...) Ils ne sont pas satisfaits, ils vont porter réclamation. C'est sans fin, c'est autant de temps qu'on ne passe pas à satisfaire une réelle primo demande. C'est la démagogie de la demande et du comportement. C'est la dictature de l'évaluation. Est ce que l'usager s'évalue dans ses comportements ? »(2)*

« L'usager est quelque part éternellement insatisfait, il faut trouver la limite à la réponse qu'on lui apporte »(1)

La difficulté d'interprétation : *« 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 »(8)*

Les limites à la parole de l'usager : *« 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 (exemples : travaux, grèves, etc.) »(4)*

« Il faut savoir relativiser l'outil. Celui a qui on aura pris sa demande de logement sera satisfait. Quinze ans après, il sera insatisfait car il n'aura pas eu de proposition de logement. Ils sont satisfait par rapport à une demande qu'ils ont formulé, ce n'est pas pour autant qu'il ne faut pas bouger les choses, (...) que la qualité du service y est. On le voit nous même par exemple avec des imprimés qui sont pas bons, des pertes de temps, des zones à remplir inutiles » (2)

« 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 en s'appuyant sur le seul ressenti des personnes interrogées » (3)

Si les questionnaires quantitatifs apparaissent comme une solution intéressante pour connaître l'avis des usagers, les acteurs interprètent les résultats afin de prendre en compte les limites de l'outil et le contexte de l'organisation. Plus complexe que la seule mesure de la satisfaction, l'évaluation procède comme un « filtre interprétatif » permettant de juger de la réalité de la satisfaction des usagers. Pour déterminer ce jugement, d'autres éléments sont mis en avant comme devant compléter les indicateurs.

1) l'intégration des données qualitatives : afin d'évaluer la satisfaction des usagers, les responsables intègrent dans leurs jugements des données qualitatives. Ils utilisent plusieurs sources d'informations en complément comme les groupes de concertation, le suivi des réclamations et/ou les retours terrains des agents. Des différences sont cependant à remarquer

concernant leurs mises en œuvre. Ces sources d'informations résultant de dispositifs formels et informels de remontées d'informations, sont présentées comme permettant une meilleure réactivité de la collectivité en vue d'améliorer les prestations. L'expérience des acteurs avec ces outils, leurs pragmatismes et leurs cultures expliquent les différences de pratiques ;

2) la prise en compte des contraintes de réalisation du service : les responsables prennent en compte les contraintes de réalisation du service. Par exemple dans le domaine du transport, il est jugé important de compléter l'avis de l'utilisateur en prenant en considération le territoire, la densité de population ou la largeur de la voirie ;

3) la prédominance de l'intérêt général du territoire : les acteurs interrogés estiment que satisfaire les usagers est un idéal pouvant avoir pour risque de faire perdre la dimension publique à l'action politique. La limite à donner à l'avis des usagers se situe au niveau de l'intérêt général du territoire, ce qui implique des choix politiques de la part des Elus (privilégier une catégorie de population, favoriser une compétence ...).

Il ressort de ces éléments une autonomie des acteurs quant à l'interprétation des résultats de satisfaction. Des différences d'utilisation sont cependant à remarquer concernant cette distanciation.

CONCLUSION

Cette recherche montre que l'introduction, la construction et l'utilisation des indicateurs de satisfaction des usagers des SPL sont étroitement liées et qu'elles ne peuvent être pensées comme des actes purement techniques de modélisation en fonction d'objectifs. 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 de l'utilisateur. Autour des finalités s'ajoutent ainsi des logiques d'acteurs, des contextes organisationnels, des procédures de négociations internes, des personnalités, des opinions divergentes, des rapports de force, des démarches de commercialisation d'outils de gestion, des dynamiques d'équipe et des recherches de compromis. Le lien entre l'indicateur et l'évaluation de la satisfaction des usagers est ainsi marqué par la mise en œuvre d'une démarche managériale inhérente à l'outil et la prise en compte de logiques politiques et sociales. L'outil modifie la régulation politique de l'organisation en créant un nouveau rapport de force au profit d'un service, d'un responsable ou d'une catégorie d'utilisateurs. Tout n'est pas politique, mais ce jeu complexe influence la démarche et doit être pris en compte dans la mise en œuvre de tels outils. Ce contexte organisationnel ne pollue pas la finalité de

l'outil mais fait en sorte de le rendre efficace et adapté au contexte local et aux stratégies des acteurs. Par exemple, cette adaptabilité évite de mauvaises interprétations, une démobilisation des agents ou a contrario, permet de maintenir la cohésion de groupe. La phase d'adaptation est la condition même de l'efficacité de l'outil. Les personnalités, les efforts humains consentis, l'équilibre des pouvoirs en place, les dynamiques d'équipe ou le climat social sont autant de facteurs susceptibles de modifier l'outil et devant être pris en compte par les responsables en charge de la mise en place de la démarche. La tentation d'appliquer l'outil sans discernement des contextes et des acteurs est une raison de l'échec de certaines démarches et de la forte volatilité des modes managériales. Le développement de travaux allant dans le sens d'une meilleure compréhension de ces dimensions est une voix intéressante d'analyse afin d'éviter de mauvaises implantations d'outils. En complément de ce travail, d'autres aspects managériaux doivent cependant être interrogés (implication de la structure en réseau, impacts du contexte budgétaire, notions d'innovation managériale ...). Cette recherche nécessite également de poursuivre les entretiens auprès d'autres collectivités ou d'autres interlocuteurs (Maires, Adjointes ...).

Annexe 1 : la présentation des structures interrogées

N° Ind	SPL	Service concerné	Usagers bénéficiaires du service	Indicateur de satisfaction des usagers	Domaine concerné
(1)	Commune n°1	CCAS	Bénéficiaires du service social	Enquête auprès des bénéficiaires du RMI et du suivi social	Social
(2)	Commune n°2	Service accueil	Personnes se présentant à l'accueil des piscines, bibliothèques et mairies	Enquête sur l'accueil physique dans les équipements de proximité	Accueil
(3)	Commune n°3	CCAS	Personnes âgées	Enquête sur le portage des repas	Social
(4)	Conseil Général	Service transports / Transporteurs	Usagers du réseau de transport des lignes régulières et à la demande	Enquête portant sur la qualité du transport	Transport
(5)	Conseil Général	Service social / Association	Usagers de l'association	Enquête auprès des parents bénéficiant du dispositif	Social
(6)	Commune n°4	Service accueil	Personnes se présentant à l'accueil et au CCAS	Enquête portant sur l'accueil physique	Accueil
(7)	Conseil Régional	Service infrastructure et transport / SNCF	Usagers des trains et bus	Enquête sur la qualité du service de transport	Transport
(8)	Commune n°5	Service accueil	Personnes se présentant à l'accueil	Enquête de l'accueil physique des usagers	Accueil

Bibliographie

Beaulier, M., & Salery, Y. (2006). 20 ans de contrôle de gestion dans les collectivités locales : bilan et perspectives. *RFFP*, 95, 69-85.

- Bessire, D. (1999). Définir la performance. *Comptabilité Contrôle Audit*, 2(5), 127-150.
- Bouquin, H. (2001). *Le contrôle de gestion*: PUF.
- Bourguignon, A. (1997). Sous les pavés la plage... ou les multiples fonctions du vocabulaire comptable: l'exemple de la performance. *Comptabilité Contrôle Audit*, 3(1), 89-101.
- Carlier, B., & Ruprich-Robert, C. (2005). *Guide du contrôle de gestion dans les collectivités locales*: berger-levrault.
- 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.
- Chevallier, J. (2005). *Le service public*: PUF.
- Cluzel-Métayer, L. (2006). *Le service public et l'exigence de qualité*: Dalloz.
- 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.
- Giraud, F. (2002). Responsabilité et contrôlabilité : une approche empirique. *Finance Contrôle Stratégie*, 5(1), 77-99.
- Grimand, A. c. (2006). *L'appropriation des outils de gestion Vers de nouvelles perspectives théoriques ?*
- Ittner, C. D., & Larcker, D. F. (1998). Are nonfinancial measures leading indicators of financial performance ? an analysis of customer satisfaction. *Journal of accounting research*, 36(supplément), 1-35.
- 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).
- Kunz, A. H., & Pfaff, D. (2002). Agency theory, performance evaluation, and the hypothetical construct of intrinsic motivation. *Accounting, Organizations and Society*, 27, 275-295.
- Lasmoumes, P., & Le Galès, P. (2004). *Gouverner par les instruments*.
- Lorino, P. (2007). stylistic creativity in the utilization of management tools, *Séminaire CERMAT*. Tours.
- Lorit, J.-F., Barichard, S., Brunetiere, X., Pave, F., & Thierree, J. (2001). *Les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers*.
- Meunier, B. (1993). Management du non marchand : évaluer pour mieux décider *Politiques et Management Public* 11 (3).
- 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. (1999). Whence consumer loyalty ? *Journal of marketing* 63(special issue), 33-44.
- 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.
- Sabadie, W. (2003). Conceptualisation et mesure de la qualité perçue d'un service public. *Recherche et Applications en Marketing*, 18(1), 1-18.
- Savall, H., & Zardet, V. (2004). *Recherche en Sciences de gestion : approche qualimétrique: economica*.
- Waechter, V. (1999). Moderniser et démocratiser les services publics locaux. Le cas des commissions consultatives des services publics locaux, *Ville-Management*: dalloz.
- Warin, P. (1999). la performance publique : attentes des usagers et réponses des ministères. *Politiques et Management Public*, 17(2).

¹ Les enquêtes de satisfaction des usagers apparaissent par exemple dans les règles régissant la gestion des hôpitaux. Depuis les Ordonnances d'avril 1996 portant réforme de l'hospitalisation publique et privée, les établissements de santé ont en effet l'obligation d'évaluer la satisfaction des patients. Pour s'y conformer, ils ont mis en place un baromètre de satisfaction sur la base d'une enquête réalisée par sondage de manière anonyme. Ces obligations légales sont cependant rares dans les services publics.

² A la demande du Ministre de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat, le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (organisme associé à la Cour des Comptes) a été chargé d'une mission relative aux méthodes d'évaluation mises en œuvre dans les services publics (Lorit, Barichard, Brunetiere, Pave, & Thierree, 2001). Ce rapport est consultable sur le site Internet de la Cour des Comptes.

³ A titre d'exemple, on peut citer les ouvrages de France Qualité Publique publiés en 2004 et 2006 [(France Qualité Publique, 2004) et (France Qualité Publique, 2006)]. Cette association est financée en partie sur fonds publics.

⁴ Par exemple, des groupes de travail ont été organisés sous l'égide de la DGAFP (Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique) dans le courant des années 1990 sur le thème de l'écoute des usagers. Leur objectif était de « réfléchir aux éléments de méthodologie susceptibles d'éclairer les administrations centrales et les services déconcentrés dans la construction d'indicateurs de qualité » (Guide « Réussir la relation avec l'utilisateur », Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, DGAFP, 1998, p15)

⁵ Dans le cadre des services publics, on retrouve par exemple des travaux en Sciences de gestion (Sabadie, 2003), en sociologie (Waechter, 1999) et en droit (Cluzel-Métayer, 2006). En s'inspirant de ces recherches, nous définirons l'évaluation de la satisfaction des usagers comme un « jugement de valeur portant sur la capacité de l'organisation à répondre aux besoins et attentes des utilisateurs des services publics ».

⁶ A titre d'exemple, on peut citer les qualités d'une bonne évaluation proposées par la Société Française d'Evaluation : la pluralité, la distanciation, la compétence, le respect des personnes, la transparence, la responsabilité (Source : www.sfe.asso.fr).

⁷ D'après (Cluzel-Métayer, 2006) « la mise en place des indicateurs de qualité dans chaque service public s'inscrit dans le cadre plus général de l'évaluation des politiques publiques posé par le décret du 22 janvier 1990. Le Conseil Scientifique de l'Evaluation indique que la recherche des indicateurs de qualité est « complémentaire de l'évaluation car elle cherche à analyser l'impact (effectif ou perçu) sur les usagers ; de ce fait l'interprétation périodique des indicateurs dans le cadre d'une politique publique fournit une base d'analyse et de travail facilitant les travaux évaluatifs » (CSE, dec 1992) ».

⁸ On peut se référer aux principaux ouvrages de contrôle de gestion niveau Licence ou Master

⁹ Frederick Herzberg, *work ad the nature of man*, world publishing, 1966. Traduction française : *le travail et la nature de l'homme*, entreprise moderne d'Edition, 1971.

¹⁰ Conseil d'Etat, syndicat des propriétaires et contribuables des quartiers Croix-de-leguey-tivoli (21 dec 1906)

¹¹ Nous reprenons dans les paragraphes suivant une partie de la présentation proposée par (Poincelot & Wegmann, 2005)

¹² Jensen MC, Meckling WH (1976), « theory of the firm : managerial behaviour, agency cost and ownership structure », *Journal of Financial Economics*, vol 3

¹³ Filleau MG, Marques-Ripoull C (1999), *les théories de l'organisation et de l'entreprise*, Ellipses

¹⁴ Selon (Kunz & Pfaff, 2002), « the function of performance evaluation in such a setting is twofold. First, it aims to control discretionary behaviour by aligning interests through the provision of state-contingent incentives. Secondly, it evaluates the contribution of each input-owner to the overall out put, thereby administering compensation conditional upon individual performance ».

¹⁵ Voir à ce sujet la proposition de tableaux de bord équilibré de Kaplan et Norton

¹⁶ A titre d'exemple , on peut citer (France Qualité Publique, 2006) dans le cadre de l'évaluation de la qualité publique.

¹⁷ D'après Grimand (2006), « il n'y a pas de rationalité en soi d'un outil de gestion. Un outil de gestion n'a de sens que par son inscription dans l'activité humaine. (...) Toute dynamique d'appropriation d'un outil de gestion s'inscrit dans un processus de régulation conjointe articulant une régulation de contrôle (celle qui explicitement ou implicitement, vise à normaliser les usages de l'outil, à standardiser les apprentissages) et une régulation autonome qui, le plus souvent, procède d'un contournement, détournement ou d'une réinvention de l'outil afin de le rendre propre à un usage local, de servir un enjeu sociopolitique ou de se conformer à une logique identitaire ».

¹⁸ On peut se référer sur ce sujet aux travaux sur les innovations managériales qui résultent davantage du registre des croyances d'une époque donnée qu'au calcul rationnel