

# **L'évolution des discours sur l'évaluation des services publics par la satisfaction des usagers : une analyse comparative France et Royaume-Uni sur la période 1980-2007**

*The evolution of discourses on evaluation of public services by users' satisfaction: a comparative analysis France and United Kingdom during the period 1980-2007*

Aurélien Ragaïgne  
Laboratoire Orléanais de Gestion  
Rue de Blois 45067 Orléans Cedex 2  
aurelien.ragaïgne@gmail.com  
02.38.49.45.07.

## **Résumé.**

Cette recherche analyse l'évolution des discours sur l'évaluation des services publics par la satisfaction des usagers entre 1980 et 2007 à l'aide d'une étude comparative sur les contextes des collectivités territoriales en France et au Royaume-Uni. Cette étude vise à répondre à la question suivante : comment a évolué l'intérêt porté à cette évaluation sur la période 1980-2007 dans ces deux pays ? Un cadre d'analyse est constitué au travers de l'étude des termes employés, des tensions associées à l'élaboration de l'évaluation et des contenus des discours de justification. L'analyse a collecté 108 articles de la *Gazette des Communes, des Départements et des Régions* (France) et 148 articles de la *Local Government Chronicle* (Royaume-Uni). Cette recherche révèle un discours équilibré et adapté à chaque contexte dans le temps et dans l'espace autour de la figure de l'utilisateur également associée au citoyen et au client. Les tensions du contrôle apparaissent multiples et évolutives mettant en avant la nécessité de gérer les résistances du contrôle avec les acteurs-partenaires (usagers-citoyens, agents, décideurs publics). Ces discours visent alors à assurer la mobilisation des équipes et des structures en cherchant à dépasser ces réticences autour de la mise en place des discours adaptés dont le contenu est orienté vers l'amélioration, la co-gouvernance et la modernité.

## **Mots-clés.**

Contrôle de gestion ; évaluation ; satisfaction ; usagers ; gouvernance ; discours

## **Abstract.**

This research analyses the discourses evolution on evaluation of public services by users' satisfaction during the period 1980-2007 with a comparative method based on the context of local government in France and United-Kingdom. This study aims to answer this question: How have changed the interest about this evaluation during the period 1980-2007 in these two countries? An analytical framework have been elaborated with the study of the word used, the tensions associated to the elaboration of the evaluation and the content of the justified discourses. The analyses have collected 108 articles of the *Gazette des Communes, des Départements et des Régions* (France) and 148 articles of the *Local Government Chronicle* (United-Kingdom). This research reveals an equilibrated and adapted discourse in each specific context in time and space with the figure of the user associated to the citizen and the customer. The control's tensions appear to be multiple and change with the obligation of managing the resistances of stakeholders' control (users-citizens, employees, public managers). This discourse aims to have the team's mobilization and the organization with the objective to exceed these resistances with an adapted discourse of improvement, co-governance and modernity.

## Introduction

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

Georges Courteline, La philosophie de Georges Courteline, Flamarrion, 1917-1922, p.23.

Hommes politiques et gestionnaires publics s'accordent aujourd'hui en France à vouloir faire de l'écoute des usagers l'outil de modernisation des services publics<sup>1</sup>. La satisfaction des usagers est présentée comme un paramètre d'évaluation des services publics (Chevallier, 2003, 2005 ; Lorino, 1999 ; Sabadie et al., 2006 ; Waechter, 2003 ; Warin, 1993, 1997, 1999)<sup>2</sup>. D'après Warin (1999, p.148), « *la satisfaction des usagers des services publics et des administrations devient un indicateur de choix de la performance publique. Ceci constitue une nouveauté pour le secteur public alors que mesurer la satisfaction du client fait partie depuis longtemps des pratiques du secteur privé. C'est un des objectifs explicite des programmes de réforme du secteur public inspirés du New Public Management* ».

Peu présent dans les obligations juridiques<sup>3</sup>, l'évaluation des services publics par la satisfaction des usagers trouve son actualité en France par les multiples travaux qui en assurent la promotion. Le Rapport Attali relatif à la « *Libération de la croissance française* »<sup>4</sup> publié en 2008 préconise par exemple, de « *faire évaluer tout agent direct ou indirect d'un service public (professeur, fonctionnaire, médecin) par ses supérieurs mais aussi les usagers* » [décision 229]. Cette proposition d'évaluer les services publics par les usagers n'en est d'ailleurs pas à sa première apparition. Déjà en 2001 à la demande du Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat, le Comité d'Enquête sur le Coût et le Rendement des services publics a formulé dans un Rapport public intitulé « *Les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers* »<sup>5</sup> des

---

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

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

<sup>3</sup> L'évaluation par la satisfaction des usagers apparaît dans certains secteurs spécifiques comme par exemple, dans les règles régissant la gestion des hôpitaux. Depuis les Ordonnances du 24 avril 1996 portant réforme de l'hospitalisation publique et privée, les établissements de santé ont l'obligation d'évaluer la satisfaction des patients. Pour s'y conformer, les établissements ont mis en place des baromètres de satisfaction sur la base d'enquêtes réalisées par sondage de manière anonyme.

<sup>4</sup> Rapport Attali, *300 décisions pour changer la France*, Commission pour la libération de la croissance française (2008), présidée par Jacques Attali, coédition XO éditions et la Documentation Française, janvier, remis le 23 janvier 2008 au Président de la République et au Premier Ministre.

<sup>5</sup> Rapport Comité d'Enquête sur le Coût et le Rendement des services publics (2001), *Les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers*, Cour des comptes sous la direction de Lorit Jean-François, Barichard Serge, Brunetiere Xavier, Pave Francis, Thierree Jean, adopté en séance le 18 décembre 2001.

recommandations dans le but d'améliorer les productions en la matière. En se basant sur le constat de pratiques d'évaluation éparses et variées souffrant de faiblesses de pilotage, ce Rapport préconise d'insérer systématiquement cette évaluation dans la problématique de la mesure des résultats des administrations et de prendre en compte cette évaluation dans la mise en place des politiques d'amélioration de la qualité des services. Par ailleurs, des guides méthodologiques provenant d'associations professionnelles comme par exemple France Qualité Publique<sup>6</sup>, sont également édités soulignant l'intérêt porté à l'évaluation<sup>7</sup>.

Au-delà de cet intérêt récent, l'idée d'évaluer les services publics par la satisfaction des usagers fait régulièrement son apparition dans les Rapports publics. Cette évaluation apparaît ainsi déjà dans les années 1980 comme une préoccupation de l'administration publique. Le Rapport Sapin intitulé « *La place et le rôle des usagers dans les services publics* »<sup>8</sup> évoque dès 1983, la nécessité de développer des pratiques d'évaluation par les usagers à l'échelon local de l'administration. La Circulaire du 23 février 1989 relative au « *Renouveau du service public* »<sup>9</sup> signée par le Premier Ministre Michel Rocard consacre également l'utilisateur dans l'évaluation des services publics en assurant la promotion d'une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers et en appelant les responsables des services publics à améliorer la qualité des prestations rendues<sup>10</sup>. Dans la continuité de cette démarche, le gouvernement d'Edith Cresson a adopté en 1992 une « *Charte des services publics* » incitant au déploiement d'une politique globale et permanente d'évaluation et fondée sur la volonté de « *provoquer une attitude nouvelle des administrations vis-à-vis des usagers* »<sup>11</sup>.

Par conséquent, l'évaluation des services publics par la satisfaction des usagers apparaît régulièrement en France dans les discours politiques et managériaux témoignant d'un intérêt

---

<sup>6</sup> Cette association de droit privé est créée en 1995 à l'initiative de Bertrand de Quatrebarbes visant au développement d'un *benchmarking* des meilleures pratiques de management des services publics par l'édition d'ouvrages, l'organisation de colloques, de conférences et d'observatoires territoriaux sur la qualité publique.

<sup>7</sup> Le guide méthodologique publié par France Qualité Publique (2004) sur le thème de « *La satisfaction des usagers/clients/citoyens du service public* » précise la nécessité d'inscrire cette évaluation dans les dispositifs d'écoute et de participation des usagers. Ce point apparaît également dans l'ouvrage de France Qualité Publique publié en 2006 où la satisfaction des usagers est présentée comme un des paramètres de l'évaluation de la qualité publique.

<sup>8</sup> Rapport Sapin, M. (1983), *La place et le rôle des usagers dans les services publics*, Rapport au Premier ministre, la Documentation Française, Paris.

<sup>9</sup> Circulaire Ministérielle du 23 février 1989 relative au « *Renouveau du service public* », Journal Officiel du 24 février 1989, p2526.

<sup>10</sup> Cette Circulaire s'articule autour de trois têtes de chapitre : un devoir d'évaluation des politiques publiques, une politique de développement des responsabilités (avec notamment une section consacrée à la mise en œuvre d'une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers) et une gestion plus dynamique des personnels. Suite à la publication de ce document, différents ministères ont créé des instances centrales d'évaluation.

<sup>11</sup> Cette démarche insiste notamment sur la définition d'indicateurs de qualité et de satisfaction et la formulation d'engagements de service auprès des usagers. La Circulaire datée du 18 mars 1992 du Ministère de la Fonction Publique portant sur la « *Charte des usagers* » précise par exemple que « *Chaque service public doit s'efforcer de faire connaître clairement ses objectifs et de mettre au point des indicateurs de qualité et de satisfaction des besoins des usagers* » (p.2). Cette Circulaire Ministérielle relative à la création de la « *Charte des usagers* » met en avant les principes de transparence, de responsabilité, de simplicité et d'accessibilité des services publics.

régulier pour le sujet. Waechter (2003) met ainsi en évidence que l'exigence de satisfaction des usagers acquiert depuis les années 1980 en France, les traits d'un « *énoncé collectif* »<sup>12</sup>.

Loin d'être limité au seul contexte français, cet intérêt porté à l'évaluation des services publics par la satisfaction des usagers apparaît également dans le contexte des pays anglo-saxons (Flynn, 1993 ; Harrow et Shaw, 1992 ; Kelly, 2005 ; Melkers et al., 2002 ; Osborne et al., 1995 ; Rose et Lawton, 1999 ; Swindell et Kelly, 2000 ; Wilson et Gane, 1998)<sup>13</sup>. Présent dans les contextes législatifs de certains secteurs publics<sup>14</sup>, Flynn (1993) et Wilson et Gane (1998) révèlent par exemple, l'intérêt porté à cette évaluation dans les démarches de management des services publics au Royaume-Uni<sup>15</sup>.

L'*Audit Commission* (AC)<sup>16</sup> a par exemple publié en 2002 un Rapport intitulé « *Comprehensive Performance Assessment - Scores and analysis of performance for single tier and county councils in England* »<sup>17</sup> soulignant l'intérêt de comparer les performances et notamment les résultats de satisfaction des usagers. De même, le rapport de l'AC publié en 2008 et intitulé « *Comprehensive Performance Assessment - The harder test framework for 2008* »<sup>18</sup> précise l'importance d'outiller les démarches d'évaluation des performances en intégrant les systèmes de mesure de la satisfaction des usagers. Ce travail insiste par exemple, sur la nécessité de développer des pratiques permettant aux usagers de formuler leurs expériences du service rendu par le déploiement de procédures de suivis des réclamations et d'enquêtes<sup>19</sup>.

---

<sup>12</sup> Un énoncé collectif est « *une formule qui résume des aspirations communément partagées et qui oriente l'action des personnes tout en leur laissant le choix des significations précises qu'elles souhaitent lui donner* » (Waechter, 2003, p.1). Cet énoncé collectif se manifeste notamment par la multiplication d'articles consacrés à l'objectif de la satisfaction des usagers.

<sup>13</sup> A titre d'exemple, une enquête de Melkers et al. (2002) révèle qu'une majorité de collectivités territoriales aux Etats-Unis collecte des indicateurs relevant des *inputs* (70.2%), des *outputs* (68.6%), des *outcomes* (46.9%) et de la satisfaction (43.1%).

<sup>14</sup> A titre d'exemple, c'est le cas du contexte de l'enseignement supérieur où les Universités au Royaume-Uni sont évaluées et classées à partir des résultats de satisfaction des étudiants. Cette enquête est appelée *The National Student Survey* et mise en place par la *Higher Education Funding Council for England and for Wales* et par le *Department for employment and learning*. La première enquête annuelle a été réalisée en 2005.

<sup>15</sup> Dans leur recherche publiée en 1998 pour le compte du *Local Government Management Board* et intitulé « *Made to measure evaluating in practice in Local Government* », Ian Sanderson, Tony Bovaird, Paul Davis, Steve Martin et Anne Foreman soulignent que de nombreuses collectivités réalisent des enquêtes et questionnaires auprès des usagers.

<sup>16</sup> Créée en 1983, l'*Audit Commission* vise à réguler les auditeurs externes des collectivités territoriales en Angleterre et au Pays-de-Galles. Cette institution analyse la performance des collectivités du point de vue de l'économie, l'efficacité et de l'efficience, système appelé *Comprehensive Performance Assessment* (CPA). Le CPA correspond à une grille développée par l'*Audit Commission* répertoriant les indicateurs devant être communiqué dans le cadre d'une comparaison des performances des collectivités locales marqué par l'objectif de *best value et value for money*.

<sup>17</sup> Rapport AC (2002), *Comprehensive Performance Assessment - Scores and analysis of performance for single tier and county councils in England*, dec. Audit Commission

<sup>18</sup> Rapport AC (2008), *Comprehensive Performance Assessment - The harder test framework for 2008*, Edition Audit Commission.

<sup>19</sup> D'autres travaux de l'AC ont souligné l'importance d'outiller les démarches d'évaluation des performances par des indicateurs de satisfaction des usagers. C'est le cas notamment dans le cadre du débat sur le régime de la *Best Value* initié par le Gouvernement *Labour* de Tony Blair en 1997. C'est à partir de cette date que le gouvernement a assigné à

Le *Department of the Environment, Transport and the Regions* (DETR)<sup>20</sup> a également assuré dès 1999, la promotion de « *bonnes pratiques* » d'évaluation dans le cadre du débat sur la *Local Government Act 1999* portant sur la mise en place d'un système d'évaluation des performances des collectivités territoriales<sup>21</sup>. Le DETR a spécifié par exemple en 1999 une liste d'indicateurs de performance devant être communiqués par les collectivités territoriales avec notamment le suivi des indicateurs de satisfaction des usagers<sup>22</sup>. Dans ce cadre, le DETR a mis en avant l'intérêt du développement de système de comparaison de la satisfaction des usagers appelé *table users' and residents' satisfaction* sur la base d'enquête de satisfaction d'usagers<sup>23</sup>.

Enfin, l'institut de consommation *The National Consumer Council* (NCC)<sup>24</sup> a publié des études amenant à la mise en place d'un contrôle vu du point de vue des consommateurs. En 1994, la NCC dans un Rapport intitulé « *Consulting your consumers A handbook for public service managers* »<sup>25</sup> prône le développement de pratiques de consultation des usagers : « *consultation is means to several ends. Among on their things, identifying users' needs and preferences, and responding them on help managers: to design and refine services in ways that market users' expectations, to set up users'-focused initiatives like complaints and redress procedures on consumer charters, to set*

---

*l'Audit Commision* le soin de contrôler les collectivités territoriales à partir d'un nouveau régime appelé *Best Value*. A titre d'exemple, citons :

- Rapport AC (1998), *Better by far Preparing for best value*, management paper, Audit Commission ;

- Rapport AC (2000), *Best value and the Audit Commission in Wales*, Audit Commission

Cet intérêt pour l'évaluation par la satisfaction des usagers est cependant souligné avant 1997, dans les Rapports publics de l'AC :

- Rapport AC (1994), *Preparing for CCT, specifying housing management*, Association of metropolitan authorities, Audit Commission

- Rapport AC (1996), *Better by far Preparing for Best value*, Audit Commission.

<sup>20</sup> Equivalent au Secrétaire d'Etat à l'intérieur et aux collectivités territoriales en France, cette structure intervient dans la détermination des indicateurs de performance appelée *best value performance indicators*.

<sup>21</sup> Rapport DETR (1999), *Implementing best value – a consultation paper on draft guidance*, Department of the Environment, Transport and the Regions, London

<sup>22</sup> A titre d'exemple, ce Rapport précise une liste des variables de performances des collectivités territoriales à mesurer : « *public satisfy; importance to the public; user satisfaction; size of budget ; performance on National Performance indicators systems and other benchmarks ; cost ; potential for market-testing ; strategic fit with council objectives ; quality accreditation* ». Ce rapport précise également les indicateurs par domaine d'activité devant être suivi comme par exemple, 1) domaine du « *Housing - housing and related services* » avec l'indicateur « *Satisfaction of tenants of council housing with the overall service provided by their landlord* » ; 2) domaine « *Cultural – cultural and related services* » avec le suivi de l'indicateur « *Percentage of residents by targeted group satisfied with the local authority's cultural and recreational activities* ».

<sup>23</sup> D'autres rapports ont mis en avant l'intérêt de déployer cette évaluation. A titre d'exemple, citons les Rapports suivants :

- Rapport DETR (1999), *Best value and Audit Commission, Performance indicator for 2000/2001*, volume one, Department of the Environment, Transport and the Region.

- Rapport DETR (2001), *Improving local public services - final evaluation of the best value pilot programme*, DETR, best value, February Department of the Environment, Transport and the Region.

<sup>24</sup> Cette structure *National Consumer Council* est créée en 1975 et est aujourd'hui regroupée au sein du *Consumer Focus* ne faisant pas de distinction entre interlocuteur public-privé.

<sup>25</sup> Rapport NCC (1994), *Consulting your consumers A handbook for public service managers*, National Consumer Council, HMSO

*performance standards by which to measure the effectiveness of services from the users point of view, to identify or anticipate service problem, to monitor service over time, to compare one service with other”.*

Par conséquent, différentes institutions publiques ont souligné l'intérêt d'évaluer les SPL par la satisfaction des usagers depuis les années 1990 au Royaume-Uni. Cette évaluation apparaît d'ailleurs soutenue dès la moitié des années 1980 dans des publications mettant en avant l'importance de contrebalancer les mesures des résultats réalisés avec des indicateurs de satisfaction des usagers. C'est le cas par exemple du Rapport public du *Local Government Training Board* (LGTB) publié en 1987 et intitulé « *Getting closer to the Public* »<sup>26</sup>. Ce travail a énuméré les moyens d'ouvrir les services publics en promouvant par exemple, la réponse systématique aux réclamations des usagers dans les trois jours et la mise en place de systèmes de panel régulier de client. De même, le guide de « *bonnes pratiques* » de management intitulé « *Performance review in local government - A handbook for auditors and local authorities* »<sup>27</sup> publié par l'*Audit Commission* en 1988 recommande l'usage d'indicateurs de satisfaction des usagers dans les domaines du “*Social services – Management and fieldwork*” et du “*Leisure and libraries – Libraries*”. D'après ce rapport, cette vérification du niveau de satisfaction des usagers vise à assurer l'objectif d'amélioration du contrôle qualité.

Cette présentation montre ainsi un intérêt des décideurs à la question des évaluations des services publics par la satisfaction des usagers en France et au Royaume-Uni. L'instauration de cette évaluation pose cependant la question de l'évolution de cet outil de contrôle dans le management des services publics et de son implantation dans des contextes culturels distincts. Différents auteurs ont mis en évidence l'importance de l'influence des contextes culturels sur le déploiement des outils de contrôle comme par exemple, Hofstede (1983) et plus récemment dans le contexte français Mendoza et Zrihen (1999) et Pezet (2009). Cette recherche fait le choix d'analyser plus spécifiquement une catégorie de service public, à savoir les collectivités territoriales. C'est pourquoi il convient de se demander comment a évolué l'intérêt porté à l'évaluation des services publics locaux par la satisfaction des usagers entre 1980 et 2007 en France et au Royaume-Uni ?

Nous analysons dans un premier temps, le cadre d'analyse de cette recherche (I). Les travaux portant sur le cadre juridique des collectivités territoriales, sur le contrôle et sur l'évaluation sont privilégiés permettant d'identifier les caractéristiques du contrôle pouvant impacter l'évolution des discours. Nous présentons dans un deuxième temps, la méthodologie de recherche (II). Les articles

---

<sup>26</sup> Rapport LGTB (1987), *Getting closer to the Public*, Part 1, what it means, Local Government Training Boards, Luton.

<sup>27</sup> Rapport AC (1988), *Performance review in local government, A handbook for auditors and local authorities*, Audit Commission, action guide, HMSO.

publiés sont analysés en cherchant à comprendre l'émergence et la transformation du discours sur la satisfaction des usagers des collectivités territoriales en France et Royaume-Uni<sup>28</sup>. Nous étudions dans un troisième temps, les principaux résultats obtenus autour des caractéristiques des thèmes associés à l'évaluation, des tensions portant sur l'élaboration du contrôle et des discours de justification (III).

## 1. Le cadre d'analyse de la recherche

La modélisation de la recherche repose sur une revue de littérature portant sur le domaine du management, du contrôle de gestion et du droit applicable au niveau des collectivités territoriales en France et au Royaume-Uni.

### 1 1. Le cadre législatif de l'évaluation des services publics locaux

Le développement de l'évaluation des SPL apparaît au travers de législations organisant le déploiement d'outils de contrôle. C'est le cas par exemple en France portant sur l'évaluation au travers des règles régissant le droit applicable au niveau des collectivités territoriales [encadré 1].

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

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

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

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

<sup>28</sup> La comparaison des contextes Français et du Royaume-Uni apparaît intéressante dans le champ spécifique des SPL comme le souligne Cole et John (2001) compte tenu des différences de centralisation des pratiques de contrôle et d'histoire du droit entre ces deux pays : *“there is a long tradition of anglo-french comparison. England and France are shaped by highly distinctive historical and institutional legacies. Whether defined in terms of legal frameworks (common vs roman law), state traditions (the dual polity against the indivisible republic) or political culture (representative vs directive democracy), England and France have represented contrasting liberal democratic poles”* (p.2).

**Encadré 1. La législation portant sur l'évaluation des collectivités [extrait du code CGCT 2007<sup>29</sup>]**

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

La mise en œuvre de l'évaluation des services publics locaux par la satisfaction des usagers s'inscrit également dans un cadre juridique et législatif portant sur la démocratie de proximité [encadré 2].

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

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

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

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

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

**Encadré 2. La législation portant sur la démocratie de proximité [extrait du code CGCT 2007]**

Outre la participation organisée dans le cadre de projets d'aménagements, l'échelon local s'est imposé comme étant le niveau pertinent à la mise en place de consultations citoyennes avec le

<sup>29</sup> Source : Code Général des Collectivités Territoriales, Edition 2007, Dalloz.



développement de dispositifs d'enquêtes publiques, de réunions, conseils ou comités de quartiers<sup>30</sup> ou de référendums locaux<sup>31</sup>. L'évaluation s'inscrit également dans le cadre du développement de la participation des usagers à la décision publique avec le déploiement d'instances de concertation comme par exemple, les Commissions consultatives des SPL<sup>32</sup>. La prise en compte de l'avis des usagers-citoyens apparaît également au travers du droit à l'information des citoyens et à la transparence de l'action publique. Les autorités administratives doivent par exemple, organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent (ex. : affectation de personnel dédié à l'accès des citoyens aux documents administratifs). Le droit des habitants à être informé sur les décisions qui les concernent est ainsi indissociable de la libre administration des collectivités territoriales. Ce processus de participation de l'utilisateur s'inscrit également dans le cadre du développement de procédures de recours non contentieux<sup>33</sup>.

Concernant le contexte du Royaume-Uni, des lois successives appelés *Local Government Act* ont légiféré la mise en place de systèmes d'évaluation des services publics locaux<sup>34</sup> [encadré 3].

“A best value authority must make arrangements to secure continuous improvement in the way in which its functions are exercised, having regard to a combination of economy, efficiency and effectiveness. For the purpose of deciding how to fulfil the duty arising under subsection an authority must consult (a) representatives of persons liable to pay any tax, precept or levy to or in respect of the authority, (b) representatives of persons liable to pay non-domestic rates in respect of any area within which the authority carries out functions, (c) representatives of persons who use or are likely to use services provided by the authority, and (d) representatives of persons appearing to the authority to have an

<sup>30</sup> Les Conseils de quartier sont créés par la Loi du 27 février 2002 dites Loi Vaillant relative à « *La démocratie de proximité* ».

<sup>31</sup> Instituée par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, il s'agit d'un référendum décidé par l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale afin de soumettre à la décision des habitants un projet de texte relevant de ses compétences. La Loi relative aux « *Responsabilités et libertés locales* » du 13 août 2004 a plus largement ouvert la possibilité de recourir aux référendums locaux où ce sont désormais toutes les collectivités territoriales qui peuvent les organiser. Ces référendums locaux ont un caractère purement consultatif et laissent entière liberté de décision au conseil municipal. Ils peuvent concerner tous les sujets sur lesquels la Commune dispose d'un pouvoir de décision.

<sup>32</sup> Les Commissions Consultatives des Services Publics Locaux (CCSPL) créées par la Loi du 6 février 1992 relative à « *L'Administration Territoriale de la République* », sont régies par la Loi n°2002-276 relative à la « *Démocratie de proximité* » (Journal Officiel du 28 février 2002). Cette commission obligatoire pour les Communes de plus de 3500 habitants, est présidée par le Maire et comprend des représentants d'associations d'usagers du ou des services concernés. Son objectif est de permettre aux usagers de rendre des avis sur la gestion des SPL délégués ou exploités en régie directe dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elles permettent aux usagers des services publics d'obtenir des informations sur le fonctionnement des services publics, d'être consultés sur certaines mesures relatives à leur organisation et d'émettre toute proposition utile en vue des adaptations pouvant apparaître nécessaires. La CCSPL est ainsi consultée préalablement à une délégation de service public ou à un projet de création de service public.

<sup>33</sup> A titre d'exemple, la Loi du 3 janvier 1973 crée le recours auprès du Médiateur de la République applicable à l'ensemble des services publics, y compris les collectivités territoriales. Selon l'article 1 de la Loi du 3 janvier 1973, le Médiateur reçoit les réclamations concernant le fonctionnement des « *administrations de l'Etat, des collectivités publiques territoriales, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public* ».

<sup>34</sup> L'absence de codification dans le contexte Royaume-Uni ne permet pas l'analyse d'une source unique des données. C'est la raison pour laquelle l'analyse des règles législatives est effectuée sur la base des *Local Government Act (LGA)* sur la période 1999-2003 (Source : [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk)).

interest in any area within which the authority carries out functions” [LGA 1999, Section 3].

“In specifying performance indicators and standards, and in deciding whether to do so, the Secretary of State shall aim to promote improvement of the way in which the functions of best value authorities are exercised, having regard to a combination of economy, efficiency and effectiveness, and shall have regard to any recommendations made to him by the Audit Commission” [LGA 1999, Section 4].

“A best value authority must prepare a best value performance plan for each financial year in accordance with any order made or guidance issued under this section” [LGA 1999, Section 6].

“A performance plan published by a best value authority for a financial year under section 6 shall be audited by the authority’s auditor. An audit of a performance plan is an inspection for the purpose of establishing whether the plan was prepared and published in accordance with section 6 and any order or guidance under that section” [LGA 1999, Section 7].

“The [audit] Commission shall send a copy of a report to the authority concerned, and may publish a report and any information in respect of a report” [Local government act 1999, Section 13].

### **Encadré 3. La législation portant sur les systèmes d'évaluation des services publics [extrait LGA]**

La législation au Royaume-Uni organise le processus d'évaluation des collectivités territoriales autour de la mise en place d'un prévisionnel de performance (*Best value performance plan*). Ce dispositif s'inscrit dans le cadre de l'objectif d'économie, d'efficacité et d'efficience du service rendu au citoyen. A ce titre, les collectivités territoriales peuvent consulter des personnes qui utilisent le service public pour déterminer les critères de performance. Les lois régissent également le champ d'action des institutions nationales de contrôle. Le *Secretary of State* a par exemple en charge la spécification des indicateurs de performance par la définition d'un cadre explicite et comparatif d'amélioration. *L'Audit commission* en tant qu'autorité indépendante, a alors pour rôle d'organiser les audits de ces plans de performance. Il convient de souligner l'importance de la logique de comparaison des indicateurs de performance apparu dès 1992 avec un système de compétition entre collectivités territoriales visant à l'amélioration des performances<sup>35</sup>.

La mise en œuvre de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers s'inscrit également dans le cadre des règles législatives portant sur l'information et la participation du citoyen à l'action publique locale [encadré 4].

“Meetings of a local authority executive, or a committee of such an executive, are to be open to the public or held in private. Subject to regulations under subsection (9), it is for a local authority executive to decide which of its meetings, and which of the meetings of any committee of the executive, are to be open to the public and which of those meetings are to be held in private. A written record must be kept of prescribed decisions made at meetings of local authorities

<sup>35</sup> La LGA 1992 met en place la *Citizen Charter Initiatives* (CCI). D'après la LG act 1992 “the Audit Commission shall each give such directions as it thinks fit for requiring relevant bodies to publish such information relating to their activities in any financial year as will, in that Commission’s opinion, facilitate the making of appropriate comparisons (by reference to the criteria of cost, economy, efficiency and effectiveness)” [section 1 intitulée “Publication of information as to standards of performance”].

executives, or committees of such executives, which are held in private. A written record must be kept of prescribed decisions made by individual members of local authority executives. [...] The Secretary of State may by regulations make provision for or in connection with requiring prescribed information about prescribed decisions made in connection with the discharge of functions which are the responsibility of a local authority executive to be made available to members of the public or members of the authority” [LGA 2000, Section 22].

“The Secretary of State may by regulations make provision for or in connection with requiring a local authority which receive a petition which complies with the provisions of the regulations to hold a referendum, in such circumstances as may be prescribed in the regulations, on whether the authority should operate executive arrangements involving a form of executive for which a referendum is required” [LGA 2000, Section 34].

“A local authority may conduct a [local] poll to ascertain the views of those polled about— (a) any matter relating to services provided in pursuance of the authority’s functions, or the authority’s expenditure on such services, or (b) any other matter if it is one relating to the authority’s power under section 2 of the Local Government Act 2000 (c. 22) (authority’s power to promote well-being of its area). It shall be for the local authority concerned to decide who is to be polled, and how the poll is to be conducted. In conducting a poll under this section, a local authority must have regard to any guidance issued by the appropriate person on facilitating participation in a poll under this section by such of those polled as are disabled people” [LGA 2003, Section 116].

#### **Encadre 4. La législation portant sur la participation à l’action publique locale [extrait LGA]**

L’analyse des règles législatives révèle que l’échelon local apparaît comme un niveau important d’information notamment au travers de la mise en place de systèmes de pétitions, de comités, de sondages et de referendums<sup>36</sup>. L’évaluation s’inscrit dans le cadre du développement de la participation du public à l’action locale. Le principe d’un droit des habitants à être consulté sur les décisions est d’ailleurs apparu en 1972 (LGA 1972, section 60)<sup>37</sup>.

Cette présentation du cadre des collectivités territoriales permet de mettre en évidence la multiplicité des champs d’intervention et le contexte juridique pouvant impacter la démarche d’évaluation. Il identifie également différentes institutions nationales intervenant dans le processus d’évaluation des collectivités territoriales. A partir de ces éléments, il apparaît intéressant d’étudier les thèmes pouvant être associés à la question de l’évaluation des SPL par la satisfaction des usagers comme par exemple, la question de la démocratie de proximité, de la participation du public et du citoyen et des institutions chargées de promouvoir ces pratiques.

## **1 2. Les modes de contrôle utilisés pour l'évaluation**

La recherche sur l’évaluation des SPL par la satisfaction des usagers sollicite les travaux portant sur

---

<sup>36</sup> A titre d’exemple, “The Secretary of State may by regulations make provision for or in connection with enabling him, in such circumstances as may be prescribed in the regulations, to direct a local authority to hold a referendum on whether they should operate executive arrangements involving an executive which takes such form permitted by or under section 11 as may be specified in the direction” [Local government act 2000, Section 35].

<sup>37</sup> La prise en compte des plaintes et réclamations est rappelée par la LGA 1974.

l'analyse des modes de contrôle. Chiapello (1996) réalise par exemple, une typologie des travaux académiques portant sur les modes de contrôle dans les organisations<sup>38</sup>. Pour Chiapello (1996), l'influence des comportements provient d'une multitude de sources de contraintes qui interagissent entre elles. Cette recherche propose un modèle d'analyse permettant de synthétiser les travaux académiques en contrôle. Ce travail révèle la diversité des modes de contrôle en constituant une grille utile à l'analyse des modes de contrôle. Chiapello (1996) met en avant six éléments constituant les dimensions du contrôle, à savoir la source de l'influence, ce sur quoi s'exerce le contrôle, la réaction de celui qui est soumis à l'influence et son attitude face au contrôle, les moments privilégiés où le contrôle s'exerce, le processus par lequel l'influence s'exerce et le moyen ou vecteur utilisé. Chiapello (1996) identifie également les facteurs de contingence susceptibles d'expliquer la présence d'un mode de contrôle plutôt qu'un autre pour une activité ou un contexte d'organisation donné<sup>39</sup>.

Bourguignon (2003) analyse également les discours en France portant sur le nouveau contrôle de gestion (NCG)<sup>40</sup>. Cette recherche vise à comprendre ce qui se cache derrière ces discours de légitimation. Bourguignon (2003) remarque que les procédés discursifs et rhétoriques nourrissent la quête de légitimité et de légitimation des dirigeants en analysant la logique de démarcation-appui à « *l'ancien contrôle de gestion* ». En dépit des oppositions apparentes et des métaphores mobilisées, le NCG n'apparaît pas différent de l'ancien, le discours apportant la légitimation en masquant le renforcement du contrôle. En niant le supplément de contrôle par la mise en avant de termes emblématiques comme « *pilotage* » ou « *performance* », le discours légitime le contrôle et permet ainsi la reproduction des rapports d'autorité et de domination dans les organisations. Ces systèmes véhiculant des représentations positives maintiennent alors l'ordre social et contribuent à la légitimité des dirigeants.

Enfin, Meric (2003) se fonde sur l'hypothèse que la nature d'une innovation managériale relève avant tout du discours<sup>41</sup>. Il étudie le contexte discursif qui fonde le caractère novateur du *balanced scorecard*. Il aboutit à la formulation d'un cadre de « marqueurs » du discours de l'innovation managériale. Meric (2003) réalise un parallèle entre le changement de paradigme pouvant « prendre

---

<sup>38</sup> Chiapello (1996) étudie les publications dans les revues spécialisées en contrôle de gestion.

<sup>39</sup> Les recherches étudiées par Chiapello (1996) mettent en évidence la multiplicité des facteurs explicatifs des modes de contrôle en identifiant une liste de facteurs comme par exemple, l'instabilité de l'environnement, l'âge ou la taille de l'organisation.

<sup>40</sup> Bourguignon (2003) étudie les ouvrages normatifs portant sur le « *nouveau contrôle de gestion* » publiés entre 1994 et 2000 en mettant en place une méthodologie de déconstruction du contenu des discours et de leurs articulations. Cette recherche s'appuie également sur des arguments montrant que les innovations managériales ont une dimension idéologique, c'est-à-dire qu'elles contribuent à maintenir les permanences de l'ordre social dans les organisations.

<sup>41</sup> Cette recherche analyse les discours portant sur le *Balanced scorecard*.

des décennies », alors même que le déploiement d'une innovation managériale se réalise en quelques années grâce à un discours utilisant les registres de la rupture, de l'avantage et de la systématisme. Pour Meric (2003, p.142), « *ces trois marqueurs légitiment l'innovation. La rupture assure le caractère novateur de l'idée proposée, l'avantage garantit que cette idée ne peut qu'améliorer les pratiques managériales et la systématisme en prévient toute remise en cause par la contingence ou par d'autres concepts promus au même moment* ».

Ces résultats portant sur les modes de contrôle permettent de mettre en évidence les leviers du processus de contrôle et notamment la phase d'élaboration et l'importance du discours de justification dans ce processus. A partir de ces éléments, la recherche inscrit la collecte des données portant sur la phase de construction des pratiques de contrôle (tensions du contrôle) et l'analyse des discours du contrôle.

### **1 3. Les paramètres de l'évaluation des services publics**

La modélisation de la recherche repose sur une analyse de travaux portant sur l'évaluation des services publics. Swindell et Kelly (2000) étudient par exemple, la question de l'apport des évaluations portant sur la satisfaction des citoyens et leurs corrélations avec la performance des services publics<sup>42</sup>. Cette recherche met en évidence les difficultés de déploiement des évaluations qualifiées de « *subjectives* ». Le décalage entre la satisfaction des citoyens et la qualité des services publics peut provenir du manque d'informations des citoyens sur les institutions publiques et leurs fonctionnements. Les citoyens peuvent par exemple, ignorer les champs de compétence des équipes gouvernementales. Dans ce cas, utiliser les enquêtes de satisfaction peut induire en erreur les managers publics, impliquant une interprétation de ces acteurs par rapport aux informations fournies par les enquêtes. Ce travail identifie ainsi la nécessité de l'interprétation des indicateurs de performance des services publics issus des enquêtes. Selon Swindell et Kelly (2000, p.46), "*this initial review of the available data also suggests that citizens are better able to evaluate services than some critics might suggest. [...] It may be that citizens are capable of distinguishing good from bad services in terms of inputs, efficiency and outputs*".

Nobre (2001) réalise également une recherche-action de mise en œuvre de tableaux de bord prospectif (TBP) formalisant les variables d'évaluation des performances de deux services

---

<sup>42</sup> Cette recherche de Swindell et Kelly (2000) étudie les systèmes d'évaluation de douze villes et la corrélation entre les résultats d'enquêtes de satisfaction des citoyens réalisés en 1997 et 1998 et les systèmes d'indicateurs de performance mesurée dans les rapports publiés en 1997 par l'ICMA (*International City/County Management Association*, groupements de Communes assurant la promotion de « *bonnes pratiques de contrôle* » aux Etats-Unis.

hospitaliers français<sup>43</sup>. Il étudie alors le processus d'adaptation de l'outil dans un contexte spécifique. A partir de ces deux études de cas, la recherche montre qu'il est possible de transposer les axes du TBP dans les hôpitaux par des indicateurs significatifs permettant d'intégrer les trois logiques d'efficacité, d'efficience et de budgétisation dans l'évaluation des performances. Cette mesure intègre également l'aspect qualité du service rendu en mettant en rapport la valeur créée par la prestation et les moyens mis en œuvre pour l'obtenir en permettant de coordonner l'hôpital. Cette recherche de Nobre (2001) permet d'identifier les apports de l'axe usager-patient du TBP dans le contexte spécifique des structures hospitalières par rapport aux indicateurs non financiers en permettant de se détacher d'une pure « logique comptable et budgétaire et de développer des informations acceptées et comprises par tous les acteurs.

Enfin, Waechter-Larrondo et Barbier (2008) cherchent à saisir la question de la place de l'utilisateur dans les services publics au travers de l'analyse de la création de la norme qualité « *service à l'utilisateur* » publié en juin 2000 dans le secteur du service de l'eau et de l'assainissement<sup>44</sup>. L'élaboration de cette norme a fait l'objet d'une négociation mettant en relation des acteurs concernés par la norme aux intérêts et investissements variables. La construction est marquée par les réticences des élus locaux qui y voient un court-circuitage de leur rôle de porte-parole des habitants en participant à une dépolitisation de l'action publique locale posant le problème de la place de l'utilisateur dans la gestion publique. La dimension relationnelle du contact avec les usagers est présentée comme une prérogative de l'élu que les entreprises ne doivent pas concurrencer. A l'inverse, la norme permet pour les entreprises-déléguataires, d'afficher une continuité avec une politique d'entreprise soucieuse de satisfaction de ses clients<sup>45</sup>. Certains élus locaux se sont révélés méfiants à l'égard de la figure de l'utilisateur-client promue par les entreprises touchant le « *métier d'élu* » dans sa dimension de relais des usagers-citoyens. L'AFNOR a alors évité le blocage en réajustant à la baisse les ambitions de la norme. La rubrique « *Moyens organisationnels* » fut finalement diminuée et les indicateurs de performance majoritairement rejetés en Annexe de la

---

<sup>43</sup> Dans sa recherche, Nobre (2001) met en œuvre deux tableaux de bord prospectifs (TBP) en réalisant 61 entretiens au niveau d'un centre hospitalier général et 43 entretiens pour la pharmacie centrale d'un CHU. La démarche empirique consiste à analyser deux cas concrets, pour déterminer si les informations obtenues sur le terrain confirment l'hypothèse de la possibilité d'adapter le TBP au contexte hospitalier. L'analyse empirique conduit Nobre (2001) à confronter les quatre axes définis dans cet outil à la réalité des cas observés.

<sup>44</sup> Waechter-Larrondo et Barbier (2008) ont suivi l'ensemble du processus d'élaboration de cette norme l'Association Française de Normalisation NF P15-900-1 intitulée « *service à l'utilisateur* » depuis son lancement en 1997 jusqu'à sa publication en 2000 par la participation aux réunions du groupe de pilotage de la norme complétée par des entretiens réalisés avec les acteurs.

<sup>45</sup> Waechter-Larrondo et Barbier (2008) font remonter l'origine de cette démarche au début des années 90 où les entreprises ont choisi d'étendre leurs politiques vers l'utilisateur dans un climat de polémique de hausses du prix de l'eau. Cette stratégie visait à sortir du débat sur le niveau des prix pour le déplacer vers le rapport entre prix et qualité des prestations. Il s'agissait de rétablir la comparabilité entre leurs performances et celles des régies publiques qui s'étaient distinguées par un prix de l'eau généralement plus bas que celui du privé.

norme sous la forme d'une liste purement indicative.

Les travaux portant sur l'évaluation permettent de mettre en évidence l'importance des difficultés dans l'utilisation des outils d'évaluation, la multitude des critères d'évaluation des services publics et les résistances des acteurs à l'intégration des critères des usagers également associée à la figure du client et du citoyen. Appliquée au domaine de l'évaluation, cette recherche consiste à étudier les fonctions du contrôle au travers de la trialectique difficultés-interprétations-apports de l'évaluation tout en analysant l'interface avec les critères financiers<sup>46</sup> et les résistances d'acteurs.

## **2. La démarche méthodologique de la recherche**

L'objectif de cette recherche est de décrire et comprendre l'évolution de l'intérêt portant sur l'évaluation des services publics par la satisfaction des usagers en France et au Royaume-Uni sur la période 1980-2007. Une méthodologie comparative fondée sur l'étude d'articles est mise en œuvre visant à expliquer l'évolution de l'évaluation dans le cadre des services publics locaux.

### **2 1. Les choix méthodologiques**

Le choix s'est porté sur l'analyse du contexte des services publics locaux (SPL). Sous le terme SPL sont regroupés en France les Communes, les Départements, les Régions et les Etablissements Publics de Coopérations Intercommunales<sup>47</sup>. Ces collectivités territoriales ont connu en France une évolution contrastée durant la période qui s'étend de l'Ancien Régime aux réformes décentralisatrices de 1982. La Commune a par exemple, évolué autour d'un équilibre subtil entre le pouvoir central de l'Etat et les autorités locales<sup>48</sup>. Les collectivités territoriales ont vocation à prendre des décisions pour les compétences qui leurs sont consenties en disposant d'un pouvoir

---

<sup>46</sup> Dans le secteur public, l'évaluation des services publics recommande le recours à une multitude de critères (externe-interne, financier-non financier, objectif-subjectif, qualitatif-quantitatif). Il s'agit alors d'étudier les multiples critères d'évaluation (satisfaction des usagers-citoyens, impacts, résultats obtenus, moyens et ressources alloués et objectifs) avec leurs associations à la question de la satisfaction de l'utilisateur.

<sup>47</sup> En France, la notion de « *service public* » regroupe les institutions suivantes, à savoir les Administrations Publiques d'Etat, Territoriales, Hospitalières et les entreprises et organismes publics (ex. : pôle emploi, sécurité sociale). Sont définies comme "*Collectivités territoriales de la République*" à l'article 72 de la Constitution de 1958 après la révision du 28 mars 2003, les Communes, les Départements, les Régions et les collectivités à statut particulier. En 2006, les collectivités territoriales représentent un volume de dépenses de près de 200 milliards d'euros et environ 195 milliards de ressources (Source : Insee, *Rapport sur les comptes de la Nation 2006*).

<sup>48</sup> Dans un pays de tradition centralisatrice comme la France, l'histoire des collectivités locales est celle de leurs rapports avec l'Etat et donc indirectement, celle de la tutelle dont elles font l'objet. Pour de plus amples renseignements, Melleray (1981) présente ces relations au travers d'une analyse synthétique historique. L'existence des Communes en France remonte en effet, au XI<sup>e</sup> siècle. Sous l'Empire, la tutelle administrative et la dévolution des pouvoirs au Préfet sont généralisées, l'autorité municipale devenant administrative avec un principe électif abandonné. C'est en 1848 que l'élection des conseillers municipaux est instituée. Il faut cependant attendre la Loi municipale du 5 avril 1884 pour doter la Commune du statut de collectivité territoriale. Cette loi instaure la compétence générale des Communes et le principe de libre administration où le conseil municipal (élu au suffrage universel direct) règle par ses délibérations, les affaires du ressort de la Commune.

réglementaire pour l'exercice de leurs compétences<sup>49</sup>.

La notion de collectivité locale au Royaume-Uni comprend de nombreux termes juridiques<sup>50</sup>. La structure issue des *Local Government Act* publiés sur la période 1980-2007 a entraîné l'émergence d'appellations multiples de collectivités locales<sup>51</sup> se superposant et s'entrecroisant en terme de compétences<sup>52</sup>. Durant le 20<sup>e</sup> s, la structure des collectivités territoriales créée au 19<sup>e</sup> s ont été réformé et rationaliser en terme de compétence et de nombre. Les Conseils (*Councils*) sont élus par les habitants et interviennent dans différents domaines de la vie économie, sociale et environnementale en étant chargé de promouvoir leurs territoires.

Le choix s'est ensuite porté sur les discours étudiés abordant la question de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers. La recherche identifie trois groupes d'acteurs en interaction avec les acteurs-partenaires de l'évaluation (ex. : décideurs publics, agents) utilisant des canaux de communication leurs permettant de formuler un discours, à savoir acteurs-citoyens, acteurs-institutionnels et acteurs-medias<sup>53</sup>.

Les acteurs-partenaires impliqués par l'évaluation sont ainsi intégrés dans un réseau de relations plus large d'acteurs en interaction. Les acteurs-institutionnels comprennent l'ensemble des institutions hors des collectivités territoriales elle-même<sup>54</sup>. Ces acteurs peuvent mettre en place des groupes de travail et/ou des observatoires (ex. : Ministère de la Fonction Publique, Observatoires France Qualité Publique, Centre National de la Fonction Publique Territoriale), émettre des rapports publics portant sur l'évaluation (ex. : Cour Régional des Comptes, Préfecture, Offices Nationaux) ou éditer des Circulaires administratives ou des ouvrages synthétiques (ex. : *La Documentation Française*). A l'inverse, les acteurs-médias n'ont pas de rôle institutionnel mais se font le relai de

---

<sup>49</sup> L'Etat pose le principe des transferts de compétence par les Lois du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983 relatives à la « Répartition des compétences » avec les Communes en charge de la proximité, les Départements pour l'action sociale et les Régions pour l'aménagement du territoire. La Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à « L'organisation décentralisée de la République » approfondit ce processus de décentralisation complétée par les Lois organiques du 1<sup>er</sup> août 2003 relative à « L'expérimentation et au référendum local » et par celle du 29 juillet 2004 relative à « L'autonomie financière des collectivités territoriales » posant le principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales et incluant les termes de Région et de décentralisation dans la Constitution. Elle a également instauré le référendum décisionnel local et le droit de pétition.

<sup>50</sup> L'Angleterre est par exemple subdivisé en 9 régions comprenant 27 *counties*, 36 *Metropolitan districts* et 55 *Unitary authority*.

<sup>51</sup> Le *LGA 1985* a aboli la *Metropolitan counties* et le *Great London Council*.

<sup>52</sup> A titre d'exemple, citons les appellations suivantes : *County councils* ; *London borough councils* ; *Metropolitan borough councils* ; *Districts councils* ; *Unitary councils* ; *County borough, Parishes*

<sup>53</sup> Lors de la mise en œuvre d'une évaluation, les acteurs-partenaires peuvent par exemple, être en interaction avec un organisme externe chargé de réaliser l'évaluation. Ils peuvent également solliciter des compétences provenant d'autres collectivités ou d'institutions nationales ou être en interaction avec les citoyens dans le cadre de la mise en place d'activités de concertation (ex. : démarche *d'agenda 21*), autant d'aspects susceptibles d'impacter les pratiques d'évaluation.

<sup>54</sup> A titre d'exemple, le Ministère de la Fonction Publique et la Direction Générale des Collectivités Locales initient régulièrement des colloques, congrès et journées d'étude visant à présenter des expériences d'évaluation. Ce travail s'inscrit dans une démarche de présentation de bonnes pratiques provenant des collectivités territoriales.



pratiques d'évaluation des collectivités territoriales auprès d'autres structures (ex. : ouvrages, magazines, journaux, sites Internet). Les collectivités n'apparaissent donc pas comme producteurs du discours mais par le biais d'intermédiaires chargés de relayer et d'analyser les pratiques<sup>55</sup>. Des travaux récents [publics](#) ont par exemple tenté de conceptualiser [dans des dossiers thématiques](#), les pratiques d'évaluation dans le contexte des collectivités territoriales, marquant ainsi un intérêt pour le sujet en France<sup>56</sup>. Enfin, les acteurs-citoyens constituent un ensemble de citoyens amenés à donner leurs opinions sur l'évaluation des services publics (ex. : réunions de concertation, forums de discussion). Il s'agit d'acteurs externes à la collectivité pouvant être confondus ou non avec les usagers<sup>57</sup>.

Cette recherche fait ainsi le choix d'étudier les discours développés par un acteur-media propre à chaque pays étudié (France et Royaume-Uni) relayant les discours managériaux des acteurs-partenaires (ex. : citoyens, institutions publiques). L'analyse des articles publiés dans les revues professionnelles apparaît en effet comme une source riche d'enseignements permettant de s'intéresser à la diffusion des concepts en sciences de gestion au travers des discours managériaux émis. L'analyse s'est portée sur la *Gazette des Communes, des Départements et des Régions* (France) et la *Local Government Chronicle* (Royaume-Uni) [tableau 1].

<b>Gazettes des Communes, des Départements et des Régions (GC)</b>	<b>Local Government Chronicle (LGC)</b>
La GC est une revue apportant un éclairage « <i>global et rétrospectif</i> » sur la gestion des collectivités territoriales. Cette revue appartient au Groupe Moniteur depuis 1977	La première édition de la LGC date de 1855 appartenant aujourd'hui au groupe Emap. Ce groupe édite également <i>Health Service Journal</i> traitant des informations sur le

<sup>55</sup> Ces pratiques peuvent être développées dans des magazines (ex. : *Qualité en mouvement*), des journaux généralistes (ex. : pages collectivités territoriales dans *Les Echos*) ou spécialisés (ex. : *Gazette des Communes, des Départements et des Régions*), des manuels et ouvrages méthodologiques (ex. : domaine de la qualité, du management, du contrôle de gestion) ou des sites Internet (ex. : institut de sondage). Sont également intégrées dans ce groupe, les structures amenées à promouvoir et communiquer sur l'évaluation comme les instituts de sondage spécialisés au niveau de la clientèle des services publics. L'Institut Paul Delouvrier réalise par exemple, un baromètre annuel ayant été intitulé « *Les services publics vus par les usagers* » en 2005 et « *La voix des usagers : un levier pour la transformation des services publics* » en 2006. De même, de nombreux professionnels éditent des ouvrages synthétiques. C'est le cas par exemple, de Bertrand de Quatrebarbes (De Quatrebarbes, 1998) également initiateur du projet de l'association France Qualité Publique. D'après De Quatrebarbes, « *les techniques de prise en compte des clients et des usagers sont pour le service public, des outils qui alimenteront sa réflexion stratégique, contribueront à définir, mesurer et améliorer la qualité de ses prestations, ainsi qu'à ouvrir le personnel sur l'extérieur et à le mobiliser* ».

<sup>56</sup> A titre d'exemple, c'est le cas de la revue *La Lettre du cadre territorial* ayant édité en 1999 un dossier spécial sur le thème « *Connaître les besoins et évaluer la satisfaction des habitants* » piloté par Dressayre et Roynette (1999) ou en 2003 un dossier sur « *Améliorer la qualité de la relation service public-usagers* » dirigé par Bruno Carlier (*Lettre du cadre territorial*, mars 2003).

<sup>57</sup> Ces acteurs-citoyens peuvent prendre part au débat dans des forums de discussion. C'est par exemple, le cas lors de l'annonce du Rapport Attali de vouloir systématiser l'évaluation des agents publics par les usagers, où des discours provenant de citoyens (parlant également au nom d'usagers), ont été émis dans des forums de discussion sur Internet. C'est également le cas lorsqu'une démarche Agenda 21 est mise en place générant une phase de concertation à laquelle participe à la fois des usagers des services publics mais également des citoyens dans le cadre d'une démarche de démocratie directe et participative dans des réunions de concertation.

qui édite également le <i>Courrier des maires et des élus locaux</i> . C'est en 1981 que les revues " <i>La Gazette des communes et du personnel communal</i> " et " <i>L'Action Municipale</i> " fusionnent sous ce titre.	management de la santé. L'objectif de la revue vise une approche innovante dédié à aider les managers publics dans les collectivités.
---	---

**Tableau 1. La présentation des revues étudiées<sup>58</sup>**

Outre la publication de la revue, les activités de ces acteurs-media ne se limitent pas à la description et l'analyse des pratiques managériales. Ces revues organisent également des évènements chargés de soutenir et valoriser les pratiques de management dans les collectivités<sup>59</sup>. Cette recherche fait le choix d'analyser les discours émis dans la GC et LGC, revues dont les cibles touchent l'ensemble des collectivités territoriales.

### 2 3. Le recueil et l'analyse des données

La méthode de recueil des données consiste à sélectionner à l'aide des sommaires, les articles abordant potentiellement le thème de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers défini à partir de mots-clés prédéterminés [tableau 2].

<b>GC</b>	Participation des citoyens, qualité (publique), performance, participation du citoyen, démocratie de proximité, evaluation, satisfaction, service (public), usager, client.
<b>LGC</b>	Citizens participation; performance, customer, consumer. Evaluation, satisfaction, user, (public) service, (public) quality

**Tableau 2. Les mots-clés utilisés pour la collecte des données**

L'étude consiste ensuite à analyser les articles sélectionnés pour chaque revue sur la période 1980-2007. Les données collectées concernant la Gazettes des Communes, des Départements et des Régions se répartissent de la manière suivante [tableau 3].

Dates	Titres de la revue	Parution	Nombre d'articles
Janvier 1980 – Décembre 1980	<i>La Gazette des Communes et du personnel communal</i>	Mensuelle	1
Janvier 1981 – Décembre 1985	<i>La Gazette des Communes</i>	Bimensuelle	11

<sup>58</sup> Ces données sont collectées sur la base des sites internet respectifs des entreprises éditrices des revues.

<sup>59</sup> A titre d'exemple, ces revues organisent des conférences en vue de l'éclairage des décideurs publics comme par exemple, la LGC ayant organisé le 5 juin 2007 une conférence sur le thème "*Transforming Local Government services to deliver. Efficient and effective customer-focused services*" (conférence EMAP). Elle organise également des concours (LGC annual award) et a donc un rôle dans le développement de pratiques de management. De même, c'est le cas de GC comme par exemple, le 09 septembre 2005 sur le thème « *Téléphone mobile et cité : nouveaux usagers et perspectives* » et qui organise également des Trophées comme par exemple ceux de l'aménagement urbain en 2006/2007 en plus de la participation à des salons (ex. : Salon des maires et des collectivités locales du 21 au 23 novembre 2006).

Janvier 1986 – Juillet 2007	<i>La Gazette des Communes, des Départements et des Régions</i>	Hebdomadaire	96
-----------------------------	---	--------------	----

**Tableau 3. Les articles de la revue GC étudiés par la recherche**

Ce tableau présente l'évolution de la revue en fonction des changements de titre correspondants également à un changement de structure de la revue. Cette recherche identifie 108 articles (sur près de 600 Gazettes étudiées) traitant de la question de l'évaluation des services publics locaux par la satisfaction des usagers. Les articles collectés pour la revue *Local Government Chronicles* publiés entre 1980 et 2007 pour la recherche se répartissent de la manière suivante [tableau 4].

Dates	Structures de la revue	Nombre d'articles	Précisions
Janv 1980 – février 1989	Edito, news, letters, agenda, local government people, city comment, chronicle, books	49	Premier supplément LGC année 1988 (ex. : 8 juillet sur le thème spécifiques <i>Finance et local government</i> ).
Fev 1989 – janv 2001	News, in the city, law, agenda, LGC people, letters	44	Changement de format en février 1989 avec des articles d'approfondissement et des initiatives locales (ex. : <i>in the city</i> ).
Janv 2001 – août 2007	News, letter, opinion, section market forces, features, diary, people	55	Création de la <i>Section market forces</i> (éditorial) puis relookage en 2005 avec une augmentation du nombre de pages colorées

**Tableau 4. Les articles de la revue LGC étudiés par la recherche**

Le choix de présentation des articles résulte des changements de structures de la revue. Concernant le LGC, 148 articles sont étudiés.

La démarche effectuée dans un second temps, une lecture approfondie en référençant les extraits par sous-thématiques par un système de codage [tableau 5].

Codes	Caractéristiques des codes de l'étude documentaire
1	Termes associés à l'évaluation (section 3 1.)
2	Tensions portant sur l'élaboration du contrôle (section 3 2.)
3	Contenu des discours de justification de l'évaluation (section 3 3.)

**Tableau 5. Les codes de l'étude documentaire**

L'objectif de cette recherche vise à identifier les thèmes associés, les tensions portant sur l'élaboration de l'évaluation et les discours justifiant le contrôle. Par cette méthodologie, l'objectif est de comprendre le contenu et l'évolution des discours portant sur l'évaluation par l'identification des termes associés, des tensions portant sur l'élaboration de l'évaluation et du contenu des discours de justification des démarches. Ce système de codage permet le traitement des données de

chaque extrait et la facilitation de la présentation des résultats. Un tableau de synthèse des revues étudiées figure en *Annexe 1 (GC)* et *2 (LGC)*.

### **3. Les résultats obtenus de la recherche**

L'analyse consiste à étudier l'évolution des thèmes associés à la prise en compte de l'avis des usagers, les tensions impactant l'élaboration de l'évaluation et les discours de justification du contrôle<sup>60</sup>.

#### **3 1. Les termes associés à l'évaluation**

Cette recherche vise à étudier les caractéristiques spécifiques de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers en tant qu'outil favorisant l'apprentissage et la discipline. Cette partie cherche à décomposer et caractériser les fonctions de l'évaluation.

L'étude permet par exemple, de repérer les thèmes associés à la prise en compte de l'opinion des usagers. Cette recherche montre que l'évaluation constitue un énoncé dont le contenu a évolué depuis le début des années 1980. La première apparition du thème de la satisfaction des usagers associée à l'évaluation des SPL date du 10 juin 1991 à l'occasion d'un article consacré à l'inauguration du nouveau centre administratif d'Issy-les-Moulineaux et dont le titre est « *Repenser l'accueil en mairie* ». L'enquête apparaît alors comme un moyen de comprendre le ressenti vis-à-vis du nouvel accueil :

« Un sondage effectué auprès de 500 usagers montre que 95% des personnes interrogées trouvent le cadre d'accueil agréable et 85% jugent la signalétique satisfaisante » [10/06/1991].

Dans cet article, la prise en compte de l'évaluation par la satisfaction des usagers est justifiée par un discours sur la nécessité de professionnalisation de la fonction accueil des mairies. La mise en œuvre de formations et de technologies de traitement de l'information constitue des outils à privilégier pour l'amélioration de l'accueil. Par ces pratiques, il s'agit alors de modifier le comportement des agents d'accueil afin de les sensibiliser à l'impact de leur travail sur le service rendu et l'image perçue de la collectivité :

« Pour Renée Pouillard, responsable de la formation, « cette expérience a sensiblement modifié le comportement des agents, qui se sont sentis concernés par l'accueil. Ils le considèrent maintenant presque comme un défi, alors qu'autrefois c'était plutôt une sanction » » [10/06/1991].

Cet article présente également une expérimentation du Centre National de la Fonction Publique Territoriale<sup>61</sup> ayant élaboré un référentiel d'évaluation des compétences des personnels de l'accueil

---

<sup>60</sup> Les chiffres après chaque citation correspondent à la date de publication de la revue dont sont extraits les propos.

<sup>61</sup> Créé en 1984, le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) est une structure publique organisant

des mairies :

« Le CNFPT Nord-Pas-de-Calais a élaboré un outil d'évaluation des compétences, des qualifications et des effets de la formation à l'accueil. Ce « référentiel » est tout simplement une grille d'évaluation des capacités d'accueil verbal, avec ou sans support, et du standard. Ces capacités sont classées en savoir, savoir-faire, savoir-être et faire-savoir. Il permet l'auto-évaluation d'un agent qui veut identifier ses besoins de formation et peut lui servir à mesurer les effets de la formation. Il peut également servir à une collectivité pour construire des profils de poste, évaluer les agents et leur formation » [10/06/1991].

Le thème de la prise en compte de l'avis des usagers apparaît cependant, sous des formes différentes avant l'article publié en juin 1991. La première mention du terme « *usager* » émerge par exemple dès septembre 1980, à l'occasion d'un article sur l'informatisation des postes de travail des agents administratifs en contact avec les usagers et dont le titre est « *Le bureau sans papier* ». L'amélioration et la réorganisation de la gestion des services communaux passent alors par la mise en œuvre d'outils de bureautique :

« À la mairie, pendant ce temps, le travail de guichet a disparu. Les agents sont peu nombreux dans les services administratifs, mais les secteurs de l'information des usagers et de l'animation ont été renforcés. La généralisation de l'usage des moyens télématiques a permis cette révolution » [septembre 1980].

D'ailleurs, les articles publiés durant la période 1980-1991 sont marqués par une présence du thème de la prise en compte de l'opinion de l'utilisateur en étant présenté comme un acteur de la modernisation des SPL [tableau 6].

Thèmes	Extraits des articles
Participation des habitants	« Faire participer les usagers à l'élaboration du programme d'aménagement de leur quartier et à la conception de leur logement, est-ce bien raisonnable ? Les HLM ont tenté l'essai » [07/06/1982].
Management public local	« C'est alors le défi de service collectif plus diversifié, plus souples, de collectivités locales plus attentives aux demandes des citoyens-usagers. C'est aussi le défi d'une nouvelle allocation des ressources entre producteurs de service et équipements à mettre en œuvre. Ce double défi est à relever au risque sinon de susciter un étouffement financier des collectivités territoriales, ou au risque de gérer des services et équipements de plus en plus inadéquats et désertés par les usagers » [03/11/1986].
Evaluation des services publics	« Le contrôle de gestion peut également permettre de mieux définir les services aux usagers, en supprimant ou adaptant certains services qui n'ont plus grande actualité (ex : les bains douches) et qui continueraient à être assurés par inertie administrative, afin de concentrer les ressources sur des secteurs plus névralgiques » [20/04/1987].
Sondage sur	« Pour 40% de la population, les prestations fournies par les services publics locaux devraient être

---

les concours et les formations des personnels des collectivités territoriales (regroupant les agents des Communes, des Départements, des Régions et des Structures Intercommunales).

l'image des SPL	payées par tous les habitants au moyen des impôts locaux. 28% estiment que ce coût revient aux usagers, qui paieraient directement le prix des services. Enfin, 27% envisagent les deux modes de financement ! » [18/07/1988].
--------------------	--

**Tableau 6. Les thèmes associés durant la période 1980-1991 [extrait]**

La figure de l'utilisateur est présentée durant la période 1980-1991, au travers de dispositifs de participation des habitants, l'utilisateur étant associé selon les cas aux figures du citoyen, de l'électeur ou de l'administré dans le cadre d'instances participatives de dialogue. La satisfaction des usagers est également appréhendée au travers de sondages d'opinion sur les SPL et de la nécessité de contrôle du couple qualité-coût en cherchant à rompre avec un management des collectivités traditionnellement centré sur le contrôle budgétaire. Ces articles révèlent également les réticences des élus locaux à faire participer les usagers-citoyens aux affaires communales, les élus souhaitant privilégier les dispositifs d'informations.

Cette recherche note en revanche que depuis 1991, la prise en compte de la satisfaction des usagers dans les systèmes d'évaluation des SPL apparaît plus importante [tableau 7].

Thèmes	Extraits des articles
Traitement des réclamations des usagers	« Pourtant, ces courriers méritent une réelle attention, et les spécialistes du « marketing municipal » ou du management comme les élus ou les secrétaires généraux les plus éclairés, connaissent la valeur de ce flux. Sur le plan quantitatif d'abord, car il constitue un bon indicateur de satisfaction des usagers – au même titre que des enquêtes annuelles auprès de la population ... mais gratuitement » [18/12/1995].
Mesure qualité perçue	« Nous devons donc en mesurer l'indice de satisfaction du client. [...] A nous de construire un indicateur qui prenne en compte ces facteurs, très subjectif, aussi la perception des temps d'attente entre deux autobus, selon que l'utilisateur patiente dans une zone commerciale ou dans une zone résidentielle moins animée » [14/12/1998].
Enquête de satisfaction des citoyens	« Interroger les usagers, mais aussi ceux qui n'utilisent pas les services. Aller dans un musée, par exemple, n'est pas une nécessité mais un acte volontaire. Vous devez enquêter auprès des personnes qui fréquentent votre établissement, mais aussi de celles qui n'y viennent pas » [17/05/1999].
Enquête miroir	« Cette année, 1000 usagers mâconnais ont été interrogés fin janvier, début février, dans le cadre d'une enquête, sur la qualité des services qui leurs sont offerts par la ville. L'enquête avait pour objectif de mesurer leur satisfaction [...] et parallèlement, d'évaluer la satisfaction de ces mêmes services par les agents qui les composent » [19/06/2000].
Démarche d'engagement	« Coté usagers, sont ainsi récompensés la réponse au courrier garantie sous 15 jours ouvrés, l'accueil téléphonique et l'accueil physique « courtois et orienté vers le bon interlocuteur » » [08/10/2003].
Questionnaire sur les attentes de l'accueil	« Une enquête nous a permis de réunir 600 questionnaires sur les besoins et les attentes des usagers portant sur ce sujet », poursuit-elle. Les demandes concernaient notamment la simplification de l'accès aux services, la réduction des temps de réponse aux courriers ainsi que plus d'attention et de confidentialité dans les échanges » [18/06/2007].

**Tableau 7. Les thèmes associés durant la période 1991-2007 [extrait]**

L'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers est appréhendée durant la période 1991-2007 au travers de multiples thèmes associés (ex. : enquêtes, traitement des réclamations, certification qualité) et de différents domaines concernés (ex. : culture, transport, accueil). Les thèmes de management de la qualité apparaissent associés à l'évaluation avec les démarches de mesure des performances et d'engagement de service. L'utilisateur est ainsi positionné durant cette période, en couverture de magazines et en titre d'articles<sup>62</sup>. Au milieu des années 1990, les responsables locaux élargissent alors le registre de l'évaluation à la mise en place d'outils qualité

<sup>62</sup> A titre d'exemple, le terme « Usager » est mentionné dans *La Gazette des Communes, des Départements et des Régions* du 26/08/2002 dont le titre est intitulé « Sites Internet : Cap sur les services aux usagers » ou celui du 17/05/1999 intitulé « Débat : Modernisation des administrations. Des pistes pour améliorer la relation à l'utilisateur ». Il convient également de noter que l'article du 08/09/2003 intitulé « Evaluer la qualité du service rendu à l'utilisateur » fait explicitement référence à l'évaluation des SPL par les usagers.

(ex. : sondages auprès des usagers, fiches de dysfonctionnements, chartes d'engagement, cercles de progrès, récompenses qualité). Ces articles soulignent également l'importance de la mobilisation des services dans leurs mises en œuvre. Les thèmes de l'apprentissage et de la discipline sont également présents au travers de la présentation d'outils de sensibilisation des services à la qualité des prestations délivrées. Enfin, d'autres termes apparaissent pour désigner les « *usagers-citoyens* » des services publics comme celui de « *client* » marquant une recherche d'amélioration de la gestion des services orientés vers la demande.

Par conséquent, cette recherche portant sur le contexte français montre un savoir évolutif et multiple associé à l'évaluation avec des pratiques intégrant les démarches de démocratie locale et les outils de management de la qualité.

La première apparition au Royaume-Uni du thème de la satisfaction des usagers associés à l'évaluation des services publics locaux dans la revue *Local Government Chronicle* date du 25 octobre 1996 à l'occasion d'un article intitulé « *Serving the public interest* »<sup>63</sup> synthétisant les résultats d'une enquête pilotée par l'institut de sondage *MORI*<sup>64</sup> :

“Over the past decade, the MORI local government unit has seen slowly rising levels of satisfaction with local authority as they become more responsive to service users. National surveys in 1988, 1991 and 1995 looking at satisfaction with local government showed a slight rise overall, masking a drop in 1991 – a result of the damaging publicity surrounding the poll tax. At the same time, authorities' overall image is improving; they are now more likely to be seen to give good value for money than they were a decade ago” [25/10/1996].

L'exposé des motifs de satisfaction des usagers à l'égard des SPL s'appuie sur un graphique comparatif des perceptions des usagers reliant les niveaux de satisfaction en ordonné et les différents domaines de services en abscisse (ex. : *libraries, sports and leisure, care for elderly*). Ce travail met alors en évidence l'image de qualité de services des collectivités territoriales vis-à-vis des usagers ainsi que les aspects devant être amélioré :

« Overwhelming majorities agree that users do not get enough say in how services are run, and that services cannot cope with demand. There is also a widespread consensus that improvement could be brought about by more efficient management (90% agree) and less political interference (83%), although it is not clear whether this was taken by respondents as interference by local or national politicians” [25/10/1996].

Dans cet article, le terme *user* apparaît cependant utilisé en étant associé au terme de *consumer*,

---

<sup>63</sup> Cet article est rédigé par Ben Page Directeur de la *MORI local Government Research Unit*, à la date de la publication de la revue.

<sup>64</sup> L'entreprise *MORI* est un institut de sondage dont le titre *Ipsos MORI* est l'appellation commerciale, entreprise spécialisée dans le domaine de la promotion, du marketing et des enquêtes politiques (source : Site internet du groupe Ipsos-Mori).



*resident, people et public* comme le montre l'extrait suivant :

“It is clear from the MORI normative database that councils are improving customer care. On every aspect examined – friendliness, helpfulness, interest in problems and ability to resolve them – residents who have contacted la are now more positive. Improvement has been most marked on « softer » issues, such as ease of contact, helpfulness. The weaker areas of performance have stayed weak – ability to deal with problems and levels of satisfaction with the final outcome have improved only slightly. We come back to the way the public judge councils, their limited understanding of the cost of local government and the different services it provides, and their basic perception of councils as service providers. It is the « output » from the local council that most people will consider, rather than the processes and structures behind the scenes. Local authorities are judged on the visible signs, not their administrative efficiency” [25/10/1996].

D'ailleurs, cette première apparition du thème de l'évaluation des SPL apparait précédé à d'autres références à l'évaluation de la satisfaction associés à ces différentes figures de l'utilisateur [tableau 8].

Termes	Extraits des articles
Measuring the quality by public satisfaction	“The group [CIFPA consultative document <i>Perf indicators in the education service</i> ] has reviewed the information available to local authority in the normal course of business and identified seven areas where it feels measurement is possible: percentage of pupils receiving free meals ... The group has also identified three major areas [in public reward for measuring performance in education]: the curriculum, demand for and quality of service where measurement has not, so far, proved possible. [...] The best way to do this is to have explicit management processes and expose them to public view. This pre supposes the existence of a mechanism for sensing local needs and changes as they occur and a means of sensing local satisfaction/dissatisfaction” [15/06/1984].
League tables of public satisfaction	“SIPU (the main public service training organization) has developed ways of helping org forward the service program. It conducts a national survey of public satisfaction with a whole range of public agencies and has demonstrated regard it is possible to publish league tables of public satisfaction as well as of cost efficiency” [10/12/1985].
Poll of the residents	“The poll also asked wider questions about attitudes to the council and satisfaction with service provision. Of the 1,464 residents sampled, 78% were satisfied with the refuse collection service, 73% with street lighting, and 71% with the provision of parks, playgrounds and open spaces. [...] However, 53% of the samples were dissatisfied with the repair of roads and pavements” [10/01/1986].
Measuring performance by the customer	“To obtain excellent customer service standards, staff need: a broad understanding of how the authority works, and what it is seeking to achieve; to recognize that the customer always come first, and be guided by this; to recognize that a key to measuring the performance of the council and its staff is customer satisfaction with services” [23/01/1987].
Consumer satisfaction	“Why don't local people use council leisure services? It's all down to superior marketing by the private sector says consultant Andrew sills who carried out a survey of leisure use for Greenwich

surveys	LBC. [...] Faced with threats of privatization, many councils are commissioning consumer satisfaction surveys to determine what the public thinks of local services and how they can be improved" [29/01/1989].
---------	---

**Tableau 8. Les termes traitant de l'évaluation des SPL par la satisfaction [extrait]**

L'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers apparaît dans le contexte du Royaume-Uni après l'apparition d'autres associations confirmant les multiples facettes de la figure *user* également *public* (1984, 1985), *resident* (1986), *customer* (1987) et *consumer* (1989). Le terme *complainant* est également présent sur la période 1980-1986<sup>65</sup>. La prise en compte de l'opinion apparaît également au travers de multiples outils de contrôle (ex. : *polls*, *measurement*) par référence au thème de la participation du public à l'action locale.

Le thème de la prise en compte de l'opinion des usagers apparaît cependant avant l'article publié en 1996. La première apparition du terme *user* est référencée lors d'un article publié le 10 avril 1987 par Jim White en tant que membre du *National and Local Government Officers Association* (NALGO)<sup>66</sup> :

"The best interests of service users are served through direct provision by a local authority which is accountable directly to the user for the standard, quality and quantity of services. [...] Another factor which will weigh heavily with users is the attitude adopted to them by their councils. If paternalism: « we know what's good for you », or indifference bordering on contempt « yes, yes, we know you 'd like ... but » are the order of the day, then who can blame users for becoming disillusioned" [10/04/1987].

Ce discours sur la place à donner à l'utilisateur dans la gouvernance des services publics s'inscrit dans le contexte du débat sur les moyens alloués et sur le processus de privatisation des services publics locaux :

"So what is the right way? The one word answer is consensus. The confidence of workers and users alike must be gained through close consultation and agreement rather than by imposing change, and by recognizing that better services may require more resources. [...] The time has come to destroy that myth by building a proper alliance between council, workforce and community. Not to allow time honored conventions to stand in the way of demands from users for better services, but rather give full and proper consideration to demands while adopting a sensitive and responsible attitude to the legitimate interests and understandable anxieties of local government workers" [10/04/1987].

<sup>65</sup> Le terme de *complainant* est utilisé entre 1980 et 1986 en présentant les résultats des recours au Médiateur à chaque numéro section appelé « *The Ombudsmen* ». A titre d'exemple, citons :

- "Canterbury DC: errors in handling complainant's application to buy council house caused considerable injustice. Council should repay difference between selling price and original price" [11/07/1980] ;  
- "Bury MBC: complainant aggrieved at the introduction of an attendance charge at the adult training centre which his daughter attends and the failure of the council to take account of the means of those attending the centre unless they request this" [22/01/1982].

<sup>66</sup> The National and Local Government Officers Association (NALGO) est une structure britannique représentant les travailleurs formé en 1905 fusionnant la structure Unison en 1993.

Les articles publiés entre 1980-1996 sont ainsi marqués par une présence du thème de la prise en compte de l'opinion des usagers en étant présenté comme un acteur devant être pris en compte dans la gouvernance des services publics [tableau 9].

Termes	Extraits des articles
Study of the attitudes of users	“Mr Burns (MORI director) said local government surveys, whether on general attitudes of users, public or staff to the authority and specific services, frequently revealed a conflict between the political and professional officer view and that of the customers. Council priorities were called into question: why did it take six months to replace a washer while major structural changes were done quickly?” [30/09/1988].
Develop guaranteed quality program	“Given that performance measurement is crucial to the charter approach it seems reasonable to begin by appraising central government's performance in relation to the citizen's charter idea. Reasonable criteria would seem to be speed, quality for consumers and power for citizens. [...] Meanwhile, also in 1989, the liberal democrats published Citizen's Britain, announcing the idea of a guaranteed entitled for users of public services” [12/07/1991]
Understand the need of the users	“Judith Hunt chaired a Local Government Management Board panel on the needs of future managers. She found a long list of skills will be needed to meet the fundamental challenge of providing more services at less cost. [...] [For example, the skills of] ability to analyze and understand the needs and aspirations of the variety of service users, develop responsive services and promotional skills” [11/06/1993].
Providing user complaints procedures	“The charter team remains as vague as it was in 1992 on the specific criteria used to measure one service against another. General comparisons are made along the following lines: setting and publishing standards, telling users about all services available, asking users what services they need and how they think they can be improved, making good use of users' ideas, giving users choice whoever possible, providing a polite and helpful service, with staff using bale badges, providing an effective « user-friendly » complaints procedure, ensuring value for money, evidence of improvements in the quality of service and new ideas for future improvements, and evidence that users agree a good service is being provided” [08/12/1995]

**Tableau 9. Les thèmes associés durant la période 1980-1996 [extrait]**

La prise en compte de l'opinion des usagers apparait au travers de la mise en place de multiples outils d'évaluation (ex. : *quality guarantee* ; *collection of the need of users*). Le rôle du contexte apparait avec notamment le souhait d'un développement des systèmes de garantie des prestations au profit des usagers lors du débat sur le CCI reliant la logique *consumerist* à l'utilisateur. Les institutions nationales jouent également un rôle important dans le déploiement d'un discours sur l'utilisateur avec par exemple des articles publiés par les membres de ces organisations faisant suite au Rapport public LGMB “*Getting closer to the public*” (article du 11 juin 1993 intitulé « Skills for the future » de Judith Hunt membre du Local Government Management Board).

La période 1996-2007 met en évidence l'intérêt pour le thème de l'évaluation des SPL par la

satisfaction des usagers [tableau 10].

Termes	Extraits des articles
Best value user satisfaction	“The latest round of customer satisfaction surveys, carried out to measure residents' opinions of local transport, environment, waste and cultural services, show that 55% of people are now satisfied with the overall service provided by their council, down 10% on 2000-01” [02/07/2004]
User satisfaction indicator	“The last round of council tax rises appears to have had little impact on how councils are viewed. An analysis of council tax bills and best value performance indicator user satisfaction data [source: MORI 2004] shows that the relationship between council tax levels and overall satisfaction with council is weak. So is it better to concentrate on pushing home the message that your council stands for value for money and quality service delivery? Further analysis suggests that doing so could have more impact on public perceptions of councils” [17/09/2004]
Best value user satisfaction surveys	“Last's monthly's best value user satisfaction surveys were examples of what could be described as an « über-performance indicator ». [...] The surveys showed that when asked about individual services, more and more people were satisfied with what they received. However, when asked for their overall opinion of the council, more and more people expressed dissatisfaction” [01/03/2007].
Users satisfaction survey	“Bristol City Council is the most under-performing top-tier council in England, analysis of satisfaction data reveals. The IPSOS MORI study gives the south-west's regional hub the lowest score when the results of its best value performance indicator user satisfaction survey are adjusted to take account of the wealth and make-up of local population. [...] In Bristol, the proportion of people satisfied with services was 15% lower than could be expected for an average performing council facing the same set of social and economic circumstances” [03/05/2007].

**Tableau 10. Les thèmes associés durant la période 1996-2007 [extrait]**

L'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers apparaît orienté après 1996, vers un système d'évaluation par enquête permettant classement et comparaison des performances (*league table*) alors connecté au problème d' *accountability* et de *best value*. Ce système se déploie dans l'espace (ex. : entre secteur d'activité)<sup>67</sup> et dans le temps (ex. : reconduction d'une enquête à deux moments différents)<sup>68</sup>. Il convient de souligner l'importance des enquêtes MORI sur la période 2001-2003, une enquête publiée quasiment toutes les semaines entre 2001-2003<sup>69</sup>.

Par conséquent, cette recherche portant sur le contexte Royaume-Uni montre un savoir sur la satisfaction des usagers associés à de multiples figures (ex. : *consumer*)

<sup>67</sup> A titre d'exemple, les résultats de satisfaction des usagers peuvent réaliser une comparaison entre secteur d'activité (cas de l'enquête du 12 novembre 2004 dont le titre est « *from the street Mori social institute looks at trends in transport* ») ou entre SPL (article du 3 mai 2007 avec la ville de Bristol).

<sup>68</sup> A titre d'exemple, l'article publié le 02 07 04 (section news), réalise une comparaison des enquêtes nationales réalisées sur la période (2000-01 vs 2003-04).

<sup>69</sup> A titre d'exemple, MORI-Ipsos publie un résumé d'une enquête avec un graphique et un commentaire synthétique :  
- 8/01/2001 don't le titre est “political mngt : consultation and research”;  
- 07 12 01 portant sur “attitudes to transport how satisfied or dissatisfied would you say you are with the road system in this area ? With road maintenance in this area?”;  
- 07 06 02 portant sur public attitudes to transport 2002.

### 3 2. Les tensions portant sur l'élaboration du contrôle

Cette recherche permet d'analyser les tensions associées à l'élaboration de l'évaluation. La phase de construction du contrôle apparaît en effet, comme une étape importante en vue d'assurer une évaluation efficace du service. L'article publié le 17 mai 1999 intitulé « *Modernisation des administrations. Des pistes pour améliorer la relation à l'utilisateur* »<sup>70</sup> présente par exemple, l'expérimentation de la mesure de la satisfaction des usagers à la ville de Chalon-sur-Saône. Dans cet article, l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers se déploie au travers de la mise en œuvre de cercles de qualité et de plans d'amélioration des performances réalisés à l'aide d'un cabinet-conseil :

« Le questionnaire a permis d'informer, mais aussi de récupérer les zones d'insatisfaction. Nous les avons toujours à l'esprit. [...] C'était une enquête risquée, car nous avons tout mis à plat, sans exclusion ni tabou, mais très motivante, souligne Françoise Rogeon [Secrétaire général à la ville de Chalon-sur-Saône]. Après 140 questionnaires, 70 réunions, la démarche a débouché sur un programme d'actions à court et moyen termes, permettant de revoir des prestations » [17/05/1999].

Cet article souligne alors la difficulté de mobiliser les acteurs dans l'élaboration de l'outil en mettant en avant les réticences des responsables publics à l'association des usagers ou de leurs représentants :

« Non, là où des mini-débats sont apparus, c'est autour de la place des usagers. D'abord, doivent-ils être invités, et jusqu'où, dans la gestion du service public ? Deux lignes sont apparues : certains ont posé qu'ils soient largement conviés. [...] D'autres se sont montrés plus hostiles à cette idée, pour des raisons techniques d'abord. Ensuite, qui inviter ? Les usagers sont une réalité, mais des associations « n'existent pas » partout » [17/05/1999].

Au-delà de la mise en œuvre des cercles de qualité, cet article présente les aspects à prendre en considération lorsqu'une collectivité s'engage dans une démarche de mesure de la satisfaction des usagers en mentionnant les multiples difficultés de la phase d'élaboration :

« Braquer les agents, aller à contresens de ce qu'attendent, plus ou moins confusément, les usagers ... quelle méthode utiliser, et puis évaluer, bien sûr, les progrès faits pour garder une dynamique – mais qui le fera ? Et quelle publicité donner aux résultats ? Un modernisateur rencontre de nombreuses résistances, que ce soit le manque d'enthousiasme des personnels, l'absence de moyens ou de méthodes, enfin la maigre adhésion des élus » [17/05/1999].

Cet article relate également l'organisation par *La Gazette des Communes, des Départements et des Régions* d'une table-ronde portant sur la qualité du service public<sup>71</sup>. En synthèse de ce débat, l'article formule des conseils pour éviter les « pièges » de la mesure de la satisfaction des usagers

<sup>70</sup> Ce thème correspond au dossier spécial et au titre du magazine consacré au sujet de l'évaluation des SPL.

<sup>71</sup> Sont invités à cette table-ronde des responsables de mairies, de musées municipaux, de Préfectures, de la Direction Départementale de l'Équipement et d'Electricité de France-Gaz de France. Le débat est animé par Jean Dumonteil (Rédacteur en chef de la revue) et Bertrand de Quatrebarbes (consultant dans le domaine de la qualité).

[encadré 3].

« Avoir informé préalablement les usagers : il faut expliquer à l'utilisateur ce que peut lui apporter le service public » [conseil n°1].

« Garder une distance vis-à-vis des remarques collectées : les usagers sont parfois impulsifs ou n'ont pas une idée claire de ce qu'ils veulent » [conseil n°2].

« Se méfier des « jeux d'acteurs » : il est plus simple dans une enquête, de faire porter la responsabilité des dysfonctionnements sur le fournisseur de service » [conseil n°3].

« Contrebalancer l'enquête externe : il y a la qualité « reçue » par les usagers et la qualité « produite » par les services à prendre en compte » [conseil n°4].

« Interroger les usagers mais aussi ceux qui n'utilisent pas les services : il convient d'aller interroger ceux qui viennent dans l'établissement mais également ceux qui n'y viennent pas » [conseil n°5].

« Adopter une méthodologie et des indicateurs sans faille : ce serait dangereux de « bricoler » et il est recommandé de faire appel à des aides de l'extérieur (ministère, consultants ...) » [conseil n°6].

« Prévoir des sanctions : ces mesures doivent déboucher sur des analyses, des actions correctives ou des sanctions prévues dès le départ » [conseil n°7].

**Encadré 3. Les conseils formulés concernant la mesure de la satisfaction des usagers [extrait]**

Ce travail met en avant la nécessité d'appréhender la phase de construction des évaluations notamment au travers de la gestion des relations entre acteurs. Il souligne le rôle de l'information des acteurs comme élément central dans l'élaboration des outils en vue de les impliquer à la démarche par une méthode rigoureuse d'évaluation. Les conseils formulés mettent également en avant le rôle des aides extérieures dans le processus d'évaluation (ex. : Ministère, consultant) et l'importance de l'interprétation et de la distance vis-à-vis de ces informations (ex. : intégration des données issues de la qualité produite). Ils soulignent par exemple, la nécessité d'un soutien méthodologique des administrations de tutelle des collectivités territoriales dans le développement des démarches d'évaluation.

Les articles publiés durant la période 1991-2007 révèlent une multiplicité des tensions associées à l'élaboration de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers [tableau 11].

Tensions	Extraits des articles
Réticences des agents	« Les plaintes remettent en cause le fonctionnement ou les décisions d'un service. L'agent interpellé prend cela de manière personnelle et a tendance soit à rejeter le courrier, soit à le traiter de manière hautaine, « j'incarne le service public, je sais ce qui est bon pour les usagers », soit à incriminer un collègue ou à se justifier » [18/12/1995].
Relations liant les élus aux usagers	« Confrontées à des administrés récriminateurs, les mairies mettent en place des systèmes pour traiter ce flux de courriers ou d'appels mécontents. Mais de crainte d'empiéter sur le domaine réservé des élus, elles sont restées à un traitement plus quantitatif que qualitatif, et plus administratif que relationnel » [18/12/1995].
Refus de la notion d'habitants-clients	« Nous n'avons pas été informé de ce questionnaire et nous récusons la notion d'habitants-clients des services municipaux. Pour nous, ce sont des usagers à qui l'on va d'ailleurs présenter un matériel qui ne reflète pas la réalité de ce que nous avons réellement dans les services » [19/10/1998].
Volonté de ne pas bouleverser les services	« En quelques années, et en douceur, les diverses initiatives prises à Elancourt semblent s'être imposées à tous. Fondée sur une série de cercles de qualité, cette démarche a permis aux agents de réviser eux-mêmes leurs procédures. Centrée sur la satisfaction du client qu'est l'administré, la qualité apparaît également, en interne, comme un puissant facteur de motivation. [...] Mais pour cela la nouvelle municipalité élue en 1996 n'a pas souhaité brusquer les choses » [11/09/2000].

**Tableau 11. Les tensions associées à l'élaboration de l'évaluation durant la période 1991-2007 [extrait]**

Ce travail met en évidence les tensions associées à l'élaboration des évaluations des SPL par la satisfaction des usagers. Le processus de mise en œuvre de l'évaluation est caractérisé par un contrôle partenarial associant de multiples acteurs à son élaboration. Ces articles soulignent ainsi l'importance de l'implication des agents, des usagers (ou de leurs représentants) et des élus comme source de réussite des démarches de construction des pratiques d'évaluation. Par la mobilisation, il s'agit alors de dépasser les réticences voire les résistances à la démarche d'évaluation et de valoriser la participation des acteurs à la qualité du service rendu à l'utilisateur. Ces articles prônent également la mise en place d'une démarche de travail formalisée par étape afin de ne pas bouleverser le fonctionnement des services.

Par conséquent, cette recherche permet d'identifier le rôle de la phase de construction apparaissant comme une étape importante et compte la phase d'élaboration du contrôle en vue du déploiement de l'évaluation. Cette analyse met en évidence l'importance de la gestion devant notamment prendre en compte les résistances.

L'article publié le 18 mai 2006 intitulé « Planning for the future » (apparaissant également en première page du magazine) présente la mise en place d'une charte de service au sein de la ville de Restormel BC. Dans cet article, l'évaluation apparaît dans le domaine du planning service :

“There are practical steps that can be taken to overcome these problem, and this is what five councils,



all listed as examples by the Planning Advisory Service (PAS), have done. [...] The PAS is provided by the improvement and development agency. Its main tasks are: to support continuous service improvement; assist councils whose service is failing; promote best practice and to give direct support to councils delivering large housing developments or regeneration projects” [18/05/2006].

Cet article met en avant l'importance des pratiques cherchant à impliquer les usagers « *get users involved* » en recherchant à dépasser les réticences par le recours à une consultation externe (rôle des consultants externes) :

“Relations between the service and its customers had collapsed [in Restormel BC], and there were tensions between officers and councilors following a lengthy local dispute. [...] Restormel's response was novel – users were invited to write a service charter and the process helped to rebuild damaged trust. It took place initially without from councilors or officers, led by an external consultant » [18/05/2006].

Cet article souligne l'importance de la phase de concertation avec les acteurs-partenaires (agents, usagers) dans le déploiement du contrôle :

« Phil mason, head of planning and building control, says : « we realized that we were doing the right thing straight away because there was huge goodwill among stakeholders to participate in helping us to improve the service [...] You need the time and capacity created for people to think about what is going wrong and plan to improve » [18/05/2006].

Les articles publiés durant la période 1980-2007 révèlent une multiplicité des tensions associées à l'élaboration de l'évaluation [tableau 12].

Tensions	Extraits des articles
Reduction of the number of the indicator	“A reduction in the number of indicator is the way forward. They would have more impact and the reduction in the huge amount of officer and audit time currently spent would allow for more targeted use of comparable information.[...] In the paper, the commission comments on the need for best value indicator – particularly in areas covering access, user satisfaction, costs, efficiency and effectiveness. This all sounds a tall order and I hope that they will lead to a real positive improvement in services” [25/09/1998].
Resistances to the up-bottom approach	“Users can help improve public services, says Mike Bartram. [...] The National Consumer Council has spent two years working with councils and their communities, seeking to <u>involve users</u> in setting and monitoring standards and targets and in introducing improvement. We concluded that the « bottom-up » approach is the only way councils can hope to achieve best value” [21/07/2000].
Subjectivity of the evaluation	“But having satisfied local people does not give the lie to a poor inspection score. Councils cannot cry for more objectivity in measures and the n embrace local subjectivity when it suits them. There is nothing more annoying than the shop or restaurant that reacts to criticism from a customer by saying « well, everyone else has been happy with the service, madam » councils that took a similarly high-handed approach with inspectors would be asking for trouble. [...] The analysis shows a closer correlation between CPA and local satisfaction than in the previous one carried out four years ago and the researchers believe this convergence will continue with the new CPA methodology announced

earlier this month. This suggests reputation and delivery will be tied ever closer together in the future, regardless of the occasional anomaly" [23/06/2005].
--

**Tableau 12. Les tensions associées à l'élaboration de l'évaluation sur la période 1996-2007**

Ce travail met en évidence l'importance de la phase d'élaboration des mesures de la satisfaction des usagers devant prendre en compte l'importance du phénomène d'une multiplication des indicateurs de performance et la subjectivité des données prises en compte. Cette recherche souligne également les réticences à la logique « *up-bottom* » relevant des incitations des gouvernements nationaux et l'importance de la prise en compte des logiques des contextes internes locaux.

Par conséquent, cette recherche sur le contexte du Royaume-Uni identifie l'importance de la phase de concertation et des prises en compte des réticences locales.

### 3 3. Le contenu des discours de justification de l'évaluation

Cette recherche permet d'analyser les discours justifiant la mise en œuvre de l'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers. Ces discours visent à répondre à la question « *pourquoi procéder à une évaluation ?* ».

L'article publié dans la *Gazette des communes* le 18 décembre 1995 et intitulé « *Comment bien traiter les plaintes et les réclamations* »<sup>72</sup> met en avant par exemple, ce qui justifie la mise en œuvre des outils de traitement des réclamations des usagers. Le déploiement de ces évaluations s'appuie sur un discours portant sur la figure de l'utilisateur :

« L'utilisateur demande une considération plus forte. En fait, l'accent a jusqu'ici surtout été mis sur le côté quantitatif et formaliste. Toutes les villes d'importance s'enorgueillissent d'enregistrer leurs courriers, manuellement ou informatiquement, d'« accuser réception ». [...] Mais les villes peuvent mieux faire. Car l'utilisateur, comme des études en attestent, demande une considération toujours plus forte, et pas seulement en période préélectorale. Il veut certes, des réponses à ses interrogations, et leur contenu parfois importe moins que le retour d'un courrier signé du Maire ou d'un Adjoint » [18/12/1995].

Cette argumentation justifiant l'intérêt d'évaluer les SPL par un traitement systématique des réclamations souligne la recherche par les collectivités, de la maîtrise des risques associés à une faible prise en compte du point de vue des usagers comme par exemple, éviter un sentiment général d'insatisfaction décrédibilisant l'action publique :

« Lorsqu'un administré se plaint, ce sont peut être plusieurs autres qui ont hésité et ont contenu leur rancœur qui s'associeraient, pourquoi pas, à lui pour signer une pétition. De plus, cet usager bruyant risque d'en contaminer d'autres et d'alimenter une animosité préjudiciable, le moment venu à l'élu,

<sup>72</sup> Cet intitulé est également le titre du magazine dont le dossier spécial est consacré au traitement et à l'analyse des réclamations et des plaintes des usagers.

quand il proposera des projets où la cohésion est nécessaire » [18/12/1995].

Ce discours de justification repose également sur des propos mettant en avant les exigences des usagers dans la gestion des collectivités territoriales. Bertrand de Quatrebarbes (consultant dans le domaine de la qualité) résume ainsi les efforts accomplis par les mairies dans la prise en compte des courriers de réclamation des usagers :

« L'usager a acquis un statut multiple. Il est consommateur et compare les services de la mairie avec ceux d'autres services publics ou privés. Il est contribuable, citoyen, militant, salarié ... autant de raisons de donner son avis, de protester, de vouloir être écouté et pas seulement pendant les élections. En même temps, son niveau de tolérance s'est élevé » [18/12/1995].

Les articles publiés durant la période 1991-2007 notent la multiplicité des justifications mises en avant pour favoriser l'intérêt d'évaluer les SPL par la satisfaction des usagers [tableau 13].

Discours	Extraits des articles
Comparaison avec le privé	« Nous avons souhaité mettre les services de la ville à l'heure de la culture du privé » [11/09/2000].
Proximité des services avec les usagers	« Une certitude, la qualité du service rendu à l'usager est considérée aujourd'hui par bon nombre de cadres territoriaux comme la valeur première du service public. Celle qui doit, à elle seule, orienter toute l'action de l'administration. Pour faire vivre cette valeur, Alès créait au début de l'année 2005 un pôle « proximité » ayant pour objectif de placer l'usager au cœur du service public » [14/03/2005].
Volonté de replacer l'usager dans le service	« L'objectif était de replacer l'usager au cœur du service public et de bien le recevoir, quel que soit son mode de contact avec l'institution, détaille C Demory Responsable qualité au Conseil Général. Pour cela, il s'agissait de prévoir un niveau de service qui allait au-delà de la réglementation et des pratiques reconnues dans ce métier » [18/06/2007].

**Tableau 13. Les discours de justification associés à l'évaluation durant la période 1991-2007 [extrait]**

Ce travail de recherche présente les discours de justification des démarches d'évaluation des SPL par la satisfaction des usagers. Pour justifier ces évaluations, l'analyse des articles révèle la multiplicité des arguments mis en avant pouvant s'orienter vers la figure de l'usager (récriminateur, exigeant, bruyant), la logique des contraintes (financières, institutionnelles) ou la volonté de comparaison (privé-public). Les acteurs interrogés expliquent par exemple, que le changement de contexte des collectivités soumises à de nouvelles contraintes financières, implique l'adoption de nouvelles pratiques de management public comme la mise en place d'enquêtes de satisfaction des usagers.

Par conséquent, cette analyse sur le contexte français met en évidence l'importance de la gestion de la phase d'élaboration des pratiques d'évaluations et la diversité des discours justifiant leurs mises en œuvre.

L'article publié le 28 juin 2007 et intitulé « *The customer is always right* » présente le suivi des besoins des usagers comme élément central à la réforme des services publics à travers les systèmes

d'engagement de service par la satisfaction des usagers. L'article est rédigé par Ed Mayo (*Chief executive du National Consumer Council*) mettant en avant un discours de modernité :

“There has never been a time when the role of the consumer in public services has been as central as it is today. While it is welcome that political rhetoric on public services increasingly talks of user engagement, voice and choice, what we need is action by organizations that commission and deliver public services” [28/06/2007].

Cet article prône alors une volonté de changement culturel pour assurer le déploiement de tels outils d'engagement où l'utilisateur ne peut plus être ignoré afin d'assurer le dépassement des résistances et réticences par le discours en soulignant le rôle central de l'utilisateur dans la gouvernance des services publics :

“This cannot take place without an effective partnership between staff and service users at the front line. The national consumer council worked with unison last year to create a more open and honest dialogue between front-line staff and service users. We worked, first, in the field of housing, with a one-day workshop in Newcastle. The results were starting. [...] This is why public sector reform should focus on partnership between service users and front-line staff. People are more likely to have a good experience of [public services] if frontline staff are motivated and committed. This is why we are issuing a call to public service providers to empower and train all staff so they can change the way services are delivered to users” [28/06/2007].

Ce point portant sur le rôle de l'utilisateur dans l'existence du service public est rappelé dans l'extrait suivant (comparaison avec les entreprises) :

“Companies only exist because they provide goods and services that people want. Public services are no different. [...] consumers, providers and the government can act to achieve truly citizen-led and user-focused public services. If you stop providing what people want, trade falls away and the business stops. Companies only exist because they provide goods and services that people want in the right manner. Public services are no different. Although they are funded by the taxpaying public rather than by individuals at point of use, they should still be tailored to those individuals and responsive to their needs” [28/06/2007].

Les articles publiés durant la période 1996-2007 notent la multiplicité des justifications mises en avant [tableau 14].

Discours	Extraits d'articles
Ensuring competition	"The secretary of state has also issued new guidelines for competitive tendering. these require la to avoid anti-competitive conduct by: 1) ensuring that the competition process is undertaken in a way which is open and transparent; 2) consulting service users and potential service providers on the level and standard of services to be provided; 3) securing services which are economic, effective and efficient and which balance price and quality; 4) seeing that all competing bids are objectively evaluated; 5) fairness to ensure that tendering practice does not unfairly advantage any one potential supplier or suppliers [16/01/1998].
Focus on the experiences of the users	"The communication found national targets were still required as they provided « a consistent focus on the experiences of people who use services» [19/09/2003]
Improving public services	"Measured approach to reform program. [...] Although he accepted the city's result were « not good enough », he predicted public satisfaction would grow as a result of improving its recycling collection, new school buildings, better exam results and working on bus reliability and tackling high fares" [17/09/2004].
Improve in ways service users	"The baseline should be realistically raised over time so local government continues to innovate and improve in ways service users and taxpayers value » [ac chair James Strachan] said" [06/04/2006].
Limitation of the inputs indicators	"Another aspect of assessment will be its focus on outcomes to be struck. An indicator purely based on inputs will be easily measured but perhaps have limited relevance to a service user's experience. Conversely, a purely outcome-based indicator will be of great relevance to the user but much more likely to be skewed by subjective views" [01/03/2007].
Learning about public services	"Complaints aren't all negative – although they need careful handling, they can provide valuable feedback, says Claire Seneviratna. [...] How an organisation handles complaints is usually a pretty good indicator of how it feels about its customers. In the private sector, poor complaints handling can lead to a shabby reputation among consumers and a downturn in profits. In Local Government, poor service can lead, at best, to general cynicism about public service and at worst, to costly legal repercussions"

**Tableau 14. Les discours de justification associés à l'évaluation durant la période 1991-2007 [extrait]**

Ce travail de recherche présente les multiples discours de justification. Pour justifier cet outil, l'analyse révèle la multiplication des arguments mis en avant notamment en terme d'apprentissage (ex. : *improving the public services*)<sup>73</sup> et l'évitement de certains termes (ex. : *control*). Il convient également de souligner le rôle des rapports publics et des ouvrages publiés dans le domaine du *New Public Management* (ex. : ouvrage de Osborne et Gaebler publié en (Osborne et Gaebler, 1992)).

Par conséquent, l'analyse du contexte du Royaume-Uni révèle le déploiement d'un discours de justification multiples et adaptés.

<sup>73</sup> A titre d'exemple, l'article publié le 22 mars 2007 est intitulé « *listen and learn* » portant sur la gestion des réclamations des usagers

## Conclusion

Comment a évolué l'intérêt porté à l'évaluation des SPL par la satisfaction entre 1980 et 2007 en France et Royaume-Uni ? A cette question, l'analyse comparative des données dans le temps (1980-2007) et dans l'espace (France et Royaume-Uni) révèle à la fois des différences et des similitudes. L'analyse dans le temps permet de mettre en évidence l'évolution des termes associés à l'évolution pouvant passer des aspects de démocratie de proximité et de participation des citoyens (début des années 1980 en France) à la question du management de la qualité des services (années 1990). Ce travail souligne l'interrelation des discours managériaux avec les institutions nationales incitant à la mise en place de certaines formes particulières d'évaluation et ce dans le contexte de crise économique (ex. : enquête de satisfaction par questionnaire afin d'assurer la comparaison des collectivités). Cette méthode met également en lumière l'impact du contexte sur l'évaluation au travers du discours de justification faisant référence par exemple, à la figure de l'utilisateur devenu « *plus exigeant* » envers les services publics ou à la nécessité « *actuelle* » de moderniser les services publics en implantant des pratiques développées dans les entreprises.

L'analyse de l'espace révèle également des différences entre les contextes du Royaume-Uni et de la France. En effet, contrairement à la France, ce sont les termes de *client* ou de *resident* qui sont apparus au Royaume-Uni les premiers associés à l'évaluation. Il convient également de souligner l'importance de la logique de comparaison dans le contexte du Royaume-Uni qui n'apparaît pas en France. Cela peut s'expliquer par le poids plus important des incitations nationales par rapport à la France laissant chaque collectivité mettre en place leurs outils d'évaluation (logique *bottom-up*). Au titre des similarités, ces articles identifient un discours de mobilisation chargés de faire face aux résistances (ex. : construction sans prise en compte des contextes locaux) par un discours articulant recherche de modernité, d'amélioration et de co-gouvernance avec l'utilisateur.

De ce fait, cette recherche met en évidence le rôle du contexte historique sur l'adoption des outils d'évaluation des services publics. L'intégration de la satisfaction des usagers dans les dispositifs d'évaluation des services publics s'inscrit dans le cadre d'un contexte actuel formulant l'objectif de rupture avec les modes de gestion publique développés par le passé avec la recherche d'un « *Nouveau Management Public* » (NMP). Cette expression fut popularisée par le travail d'Osborne et Gaebler (1992) dans leur ouvrage intitulé « *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector* » et formulant le vœu de mettre en place un « *New Public Management* ». L'expression s'est imposée au début des années 1990 pour désigner les réformes de modernisation des services publics souhaitant notamment faire entrer la « *voie de la satisfaction du client dans les services publics* ». Ce déploiement fonde son argumentation sur la

mise en cause d'un modèle reposant sur une gestion de type « *bureaucratique* »<sup>74</sup> en formulant ses critiques sur un service public trop faiblement ouvert sur l'opinion des usagers. L'importance d'intégrer la satisfaction des usagers dans les mécanismes d'évaluation des services publics se retrouve ainsi dans les discours portant sur la crise de l'efficacité des fonctionnements des services publics avec la dénonciation d'une administration source de lourdeurs et de lenteurs bloquant les initiatives des citoyens (ex. : faible accessibilité, simplicité, rapidité des services offerts). De nombreuses recherches ont d'ailleurs souligné les limites d'une telle gestion<sup>75</sup>. Ce discours de rupture apparaît avec l'exaltation des valeurs de l'entreprise en tant que source d'efficacité, de dynamisme, d'innovation et de qualité des prestations, reposant sur l'idéologie de l'efficacité du marché et de la concurrence.

L'intérêt pour la question de l'évaluation s'inscrit également dans le contexte actuel du *New Public Management* visant à l'assimilation des mécanismes de contrôle à la mise en place d'indicateurs reflétant une gestion « *modernisée* » des collectivités<sup>76</sup>. Les mécanismes de mesure sont en effet, présentés comme essentiels à la rationalité du contrôle en étant sources de progrès et d'amélioration du service public. Ces discours portant sur un idéal de neutralité et d'objectivité des indicateurs tendent à favoriser les pratiques de mesure des services publics reposant sur une mise en cause des modes de contrôle du passé et sur la logique des contraintes de gestion (ex. : contexte de contraintes et de dépendances budgétaires accrues pour les collectivités territoriales imposant des systèmes contractuels de mesure des performances ). Les décideurs publics expliquent que le changement de contexte implique l'adoption de nouvelles pratiques de management public

---

<sup>74</sup> Ce terme de « *bureaucratie* » est emprunté à l'analyse de Max Weber (1921) ayant mis en évidence dans son ouvrage *Economie et Société*, les modes de fonctionnement, de commandement et de contrôle des bureaucraties. Ce mode d'organisation n'a pas été développé pour le secteur public mais dans le cadre de « *l'Organisation Scientifique du Travail* ». La bureaucratie est entendue comme un mode d'organisation dans lequel prévaut le respect des règles et des procédures. Ces organisations reposent sur une division du travail fixée et officialisée, une hiérarchie clairement définie, un système de règles stables et explicites et une sélection du personnel basée sur le critère des qualifications techniques. Pour Weber (1921), cette organisation structurée par des règles présente des avantages en termes de précision, de rapidité d'exécution et de stabilité.

<sup>75</sup> A titre d'exemple, Gouldner dans *Patterns of Industrial bureaucracy* (1954) met en évidence un cercle vicieux bureaucratique où les règles censées réduire les tensions finissent par accroître les démotivations des usagers et où le recours à des formalités standardisées sans personnalisation crée une relation déshumanisée et procédurière, source de conflits entre l'agent et l'utilisateur. Michel Crozier dans *Le Phénomène bureaucratique* (1963) montre également que dans les bureaucraties où les contraintes en matière de décisions sont fortes, l'individu garde une autonomie par rapport à l'organisation et développe une stratégie visant à défendre et à améliorer sa position dans le système. Le fonctionnement d'une bureaucratie est ainsi détourné de sa conformité théorique.

<sup>76</sup> L'assimilation des mécanismes de contrôle et de mesure apparaît illustrative de l'impact du NMP sur la conception du contrôle. Appliqué au domaine de la satisfaction des usagers, ce management par la mesure inscrit son propos par l'incitation au lancement d'enquêtes de satisfaction produisant des indices ou taux de satisfaction des usagers. A titre d'exemple, Osborne et Gaebler (1992) formulent le vœu de systématiser les pratiques de contrôle formel dans la gouvernance des services publics comme les enquêtes de satisfaction client, les *focus group*, les certifications qualité ou les boîtes de suggestion.

permettant de mieux « *rendre compte* » de son action<sup>77</sup>. Le contrôle par l'indicateur est alors présenté comme en phase avec les nouvelles techniques de management par référence aux pratiques venant du secteur privé<sup>78</sup>. Cette rhétorique du New Public Management justifiant une forme particulière d'évaluation emprunte ainsi les caractéristiques du discours sur le Nouveau contrôle de gestion (Bourguignon (2003)). Ce travail inscrit ainsi son propos dans la lignée des travaux sur le concept de gouvernementalité (Foucault, 1975, 1978)<sup>79</sup>, révélant la discipline du contrôle par le développement d'un discours de mobilisation évolutif et adapté à chaque époque et chaque contexte culturel<sup>80</sup>. Se basant sur une évaluation particulière, ce travail appelle des approfondissements concernant d'autres méthodes de contrôle relevant de contextes nationaux différents de gouvernance.

---

<sup>77</sup> L'évaluation apparaît comme un moyen de piloter les services publics en leurs imposant de rendre compte de la qualité de service par des moyens de mesure synthétiques (ex. : développement des systèmes de contractualisation). Ce discours met l'accent sur des principes comme la transparence de l'action administrative devant apporter la preuve de son efficacité. Ce point est confirmé par l'analyse de Nobre (2001) où les enquêtes sont présentées comme résultant d'un contexte institutionnel marquée par la volonté du Ministère de la santé de mieux prendre en compte la satisfaction des patients.

<sup>78</sup> Même si certaines collectivités n'hésitent pas à employer des termes sous-tendant la logique entreprise (ex. : concept de client), ce point doit être cependant atténué compte tenu de l'importance de l'adaptation des discours adaptés à la culture administrative locale. Certaines collectivités refusent en effet, la logique de marchandisation et de privatisation des services publics (ex. : refus de donner aux usagers des garanties comparables à celles offertes par les entreprises privées).

<sup>79</sup> Néologisme dérivé de la combinaison des notions de « *gouvernement* » et de « *rationalité* », la notion de gouvernementalité renvoie à la formulation d'un cadre d'analyse des rationalisations des pratiques de gouvernement. La gouvernementalité est un « *ensemble constitué par les institutions, les procédures, analyses et réflexions, les calculs et les tactiques qui permettent d'exercer cette forme spécifique, bien que complexe de pouvoir, qui a pour cible principale la population, pour forme majeure le savoir, l'économie politique, pour instrument technique essentiel les dispositifs de sécurité* » (Foucault, 1978, p. 655). Le gouvernement doit être entendu dans un sens large, de « *conduite des conduites* » correspondant à la façon dont les comportements selon Foucault, d'une population sont orientés.

<sup>80</sup> Ces aspects sont notamment développés par Miller et O'Leary (1987). Dans le domaine du contrôle de gestion, la référence à Foucault est apparue dans les années 1980 par des travaux comme Miller et O'Leary (1987) analysant les textes anglo-saxons publiés entre 1900 et 1930 sur les coûts standard. Miller et O'Leary montrent que ces chiffres permettent de discipliner les employés dans les entreprises. En rendant calculable l'efficacité de chacun, ces outils facilitent la normalisation de tous dans l'entreprise. Les coûts standard permettent l'émergence d'un individu contrôlable en diffusant à tous les niveaux le projet d'organisation scientifique du travail. Ils montrent également que ces techniques s'intègrent dans les discours sur l'efficacité et le gaspillage caractérisant cette époque.



**Annexe 1. Les données issues de l'étude documentaire [France]**

<b>LES THEMES ASSOCIES (CODE 1)</b>	
Contrôle de gestion	04/05/1998 ;
Démocratie locale	07/06/1982 ; 04/07/1983 ; 16/05/1985 ; 15/12/1989 ; 27/11/2000 ;
Evaluation	09/01/2006 ;
Management public	04/05/1998 ;
Modernisation	16/09/1985 ; 17/06/1996 ; 02/09/1996 ;
Qualité	10/06/1991 ; 11/11/1996 ; 13/01/1997 ; 02/11/1998 ; 14/12/1998 ; 15/02/1999 ; 17/05/1999 ; 20/12/1999 ; 26/08/2002 ; 24/03/2003 ; 26/06/2006 ; 11/12/2006 ;
Ressources humaines	07/12/1992 ; 12/03/2001.
<b>LES TENSIONS ASSOCIEES (CODE 2)</b>	
Contrôle de gestion	01/06/1992 ; 16/07/2001 ; 16/10/2006 ; 13/11/2006 ;
Démocratie locale	07/06/1982 ; 16/05/1985 ; 15/12/1989 ; 27/11/2000 ; 11/06/2001 ; 11/03/2002 ; 05/01/2004 ;
Evaluation	05/01/1998 ; 03/02/2003 ; 31/03/2003 ; 06/09/2004 ; 17/01/2005 ; 29/09/2005 ; 17/10/2005 ; 09/01/2006 ;
Informatique	01/09/1980 ;
Management public	21/12/1981 ; 03/02/1986 ; 07/10/1991 ; 13/03/1995 ;
Modernisation	05/10/1986 ; 05/11/1990 ; 17/05/1999 ; 31/05/2004 ;
Politique	05/12/1988 ;
Qualité	16/09/1985 ; 03/03/1986 ; 18/07/1988 ; 18/12/1995 ; 29/04/1996 ; 06/01/1997 ; 19/10/1998 ; 02/11/1998 ; 14/12/1998 ; 21/12/1998 ; 17/05/1999 ; 09/08/1999 ; 11/09/2000 ; 24/03/2003 ; 08/09/2003 ; 29/09/2003 ; 13/10/2003 ; 15/03/2004 ; 04/07/2005 ; 13/02/2006 ; 18/06/2007 ;
Ressources humaines	05/05/1997 ; 18/10/1999 ; 12/03/2001 ; 28/10/2002 ; 14/03/2005.
<b>LES DISCOURS DU CONTROLE (CODE 3)</b>	
Communication	16/02/1981 ;
Contrôle de gestion	18/05/1981 ; 23/08/1993 ; 18/04/1994 ; 16/07/2001 ;
Démocratie locale	07/06/1982 ; 27/11/2000 ; 14/01/2002 ; 11/02/2002 ; 08/03/2004 ;
Evaluation	13/10/1999 ; 31/03/2003 ; 17/01/2005 ; 29/09/2005 ; 17/10/2005 ;
Informatique	01/09/1980 ; 18/05/1987 ;
Management public	07/10/1991 ; 18/11/1991 ;
Modernisation	06/05/1985 ; 05/11/1990 ; 03/11/1997 ; 11/05/1998 ; 30/08/1999 ; 15/01/2007 ;
Politique	05/12/1988 ;
Qualité	16/09/1985 ; 01/12/1986 ; 18/07/1988 ; 29/07/1991 ; 02/09/1991 ; 06/11/1995 ; 18/12/1995 ; 06/01/1997 ; 19/10/1998 ; 02/11/1998 ; 14/12/1998 ; 15/02/1999 ; 17/05/1999 ; 09/08/1999 ; 20/03/2000 ; 11/09/2000 ; 02/09/2002 ; 11/11/2002 ; 24/03/2003 ; 13/10/2003 ; 22/12/2003 ; 15/03/2004 ; 29/11/2004 ; 24/01/2005 ; 07/03/2005 ; 04/07/2005 ; 08/05/2006 ; 18/06/2007 ;
Ressources	25/04/1994 ; 05/08/1996 ; 12/03/2001 ; 14/03/2005 ; 16/05/2005.

humaines	
----------	--

## Annexe 2. Les données issues de l'étude documentaire [Royaume-Uni]

<b>LES THEMES ASSOCIES (CODE 1)</b>	
Quality	18/01/80 ; 29/01/80 ; 01/08/80 ; 22/01/82 ; 10/12/85 ; 21/11/86 ; 02/01/1987 ; 23/01/87 ; 02/06/95 ; 23/06/95 ; 08/09/95 ; 8/12/95 ; 01/03/96 ; 02/05/03 ; 23/05/03 ; 07/09/01 ; 07/12/01 ; 30/03/01 ; 25/09/98 ; 01/04/99 ; 23/07/99 ; 02/11/06
Evaluation	01/02/80
Human resources	08/02/80 ; 19/07/96
Public management	11/07/80 ; 03/09/82 ; 15/06/84 ; 15/03/85 ; 01/03/07 ; 17/09/04 ; 17/10/97 ; 16/01/98 ;
Management	13/11/98 ; 26/02/99
accounting	
Public participation (democracy)	15/05/81 ; 18/06/82 ; 02/08/85
Modernization	15/01/82 ; 10/04/87 ; 17/05/91 ; 06/06/92 ; 09/09/94
Participation public	04/04/97 ; 04/09/98 ; 02/10/98 ; 19/11/99
<b>LES TENSIONS ASSOCIEES (CODE 2)</b>	
qualité du service	25/08/05 ; 19/04/84 ; 04/05/90 ; 08/04/93 ; 11/06/93 ; 11/06/93 ; 12/11/04 ; 20/04/04 ; 21/05/04
Public management	16/04/87 ; 28/05/99
Public participation	26/01/06 ; 21/09/90
Management	21/07/00
accounting	
<b>LES DISCOURS DU CONTROLE (CODE 3)</b>	
Quality	25/07/03 ; 06/04/06 ; 20/07/01 ; 09/07/04 ; 07/03/86 ; 02/05/86 ; 13/11/87 ; 02/06/89 ; 22/06/90 ; 12/07/91 ; 09/08/91 ; 01/11/91 ; 03/07/92 ; 22/05/92 ; 10/04/92 ; 08/02/85 ;
Public management	11/10/02 ; 09/02/01 ; 31/08/84 ; 21/09/84 ; 05/10/84 ; 29/01/89 ; 12/01/90 ; 08/03/91 ; 08/02/91 ; 27/01/95
Modernization	17/05/07 ; 29/06/90
Public participation	10/07/81 ; 28/11/86 ; 20/11/87 ; 30/09/88 ; 20/07/06
Management	26/10/06 ; 06/05/88 ; 29/06/90 ; 07/07/92 ; 20/11/92 ; 03/06/94 ; 03/06/94 ; 15/02/80 ;
accounting	08/04/94

## BIBLIOGRAPHIE

- 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.
- Chevallier, J. (2003), *L'état post-moderne*: LGDJ.
- Chevallier, J. (2005), *Le service public*: Presse Universitaire de France.
- Chiapello, È. (1996), Les typologies des modes de contrôle et leurs facteurs de contingence: Un essai d'organisation de la littérature, *Comptabilité Contrôle Audit*, 2, (2): 51-74.
- Cole, a., John, P. (2001), *Local governance in england and france*: Taylor and Francis group.
- De Quatrebarbes, B. (1998), *Usagers ou clients : Écoute, marketing dans les services publics*: Edition d'organisation, 2ème édition.
- Dressayre, P., Roynette, D. (1999), *Connaître les besoins et évaluer la satisfaction des habitants*: La Lettre du cadre territorial, dossier d'experts.
- Flynn, N. (1993), *Public sector management*: Fourth edition, Prentice hall Pearson.
- Foucault, M. (1975), *Surveiller et punir naissance de la prison*: Gallimard.
- Foucault, M. (1978), La "gouvernementalité" Cours du Collège de France, années 1977-1978 : « Sécurité territoire population », 4e leçon, 1er février 1978 repris dans Dits et écrits 1954-1988, tome 3, 1976-1979, p. 635-656.
- Harrow, J., Shaw, M. (1992), The manager faces the consumer: in Rediscovering public services mngt, leslie willcocks and jenny harrow, edition Mc Graw-Hill, section p113.
- Hofstede, G. (1983), National cultures in four dimensions a research-based theory of cultural differences among nations, *Studies of management and organizations*, 13, (1-2): 46-74.
- Kelly, J. M. (2005), The dilemma of the unsatisfied customer in a market model of public administration, *Public Administration Review*, 65, (1): 76-84.
- 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.
- Melkers, J., Willoughby, K. G., James, b., james, F. (2002), *Performance measures at the state and local levels : A summary of survey results*, Norwalk, CT Governmental standards accounting board.
- Melleray, G. (1981), *La tutelle de l'état sur les communes*: Edition Sirey.
- Mendoza, C., Zrihen, R. (1999), Le tableau de bord : En vo ou en version américaine ? Comparaison entre le tableau de bord et le balanced scorecard, *Revue française de comptabilité*, 309.
- Meric, J. (2003), L'émergence d'un discours de l'innovation managériale – le cas du balanced scorecard, *Comptabilité, Contrôle, Audit*, numéro spécial mai 129 -145.
- Nobre, T. (2001), Management hospitalier : Du contrôle externe au pilotage, apport et adaptabilité du tableau de bord prospectif, *Comptabilité Contrôle Audit*, 2, (7): 125-146.
- Osborne, D., Gaebler, T. (1992), *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*: Reading, MA: Addison-wesley, New-York, Basic Books, 432p.
- Osborne, S. P., Bovaird, T., Martin, S., Tricker, M., Waterston, P. (1995 ), Performance management and accountability in complex public programmes, *Financial accountability and management*, 11 (1): 19-37.
- Pezet, a. (2009), The history of the french tableau de bord (1885-1975): Evidence from the archives, *accounting, business and financial history*, 19, (2): 103-126.
- Rose, A., Lawton, A. (1999), *Public service management*: Pearson education
- Sabadie, W., Prim-Allaz, I., Llosa, S. (2006), Contribution des éléments de gestion des réclamations à la satisfaction : Les apports de la théorie de la justice, *Recherche et Applications en Marketing*, 21, (3): 47-63.

- Swindell, D., Kelly, J. M. (2000), Linking citizen satisfaction data to performance measures a preliminary evaluation, *Public performance and management review*, 24, (1): 30-52.
- Waechter-Larrondo, V., Barbier, R. (2008), Distribution de l'eau : Jeux de force autour de la norme "service à l'utilisateur", *Sociétés contemporaines*, 71, (3): 49-65.
- Waechter, V. (2003), *La modernisation des services publics locaux par l'utilisateur contribution à la sociologie du changement organisationnel*: Université Marc Bloch de Strasbourg.
- Warin, P. (1993), Vers une évaluation des services publics par les usagers ?, *Sociologie du travail*, 3: 309-331.
- Warin, P. (1997), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au coeur des réformes*: La Découverte.
- Warin, P. (1999), La performance publique : Attentes des usagers et réponses des ministères, *Politiques et Management Public*, 17, (2).
- Wilson, D., Gane, C. (1998), *Local government in the united kingdom*: Second edition, GBC macpress.