



NUMÉRO 2010-05

CONTROLLER SANS MESURER OU  
L'IRRESISTIBLE ADAPTATION DU  
MANAGEMENT PAR L'INTERACTION

Aurélien Ragainé

LABORATOIRE ORLÉANAIS DE GESTION (EA 2635)

I.A.E. d'Orléans

Faculté de Droit, d'Économie et de Gestion

Rue de Blois - B.P. 6739

45067 ORLEANS CEDEX 2

E-Mail : [log@univ-orleans.fr](mailto:log@univ-orleans.fr)

<http://www.univ-orleans.fr/DEG/LOG>



Tél. 02 38 41 70 28  
Fax 02 38 49 48 16



**NUMERO 2010-05**

**CONTROLER SANS MESURER OU  
L'IRRESISTIBLE ADAPTATION DU  
MANAGEMENT PAR L'INTERACTION**

**Aurélien RAGAIGNE**

# **Contrôler sans mesurer ou l'irrésistible adaptation du management par l'interaction**

**Aurélien RAGAIGNE**

Docteur Sciences de gestion  
Laboratoire Orléanais de Gestion  
Rue de Blois BP 6739 45067 Orléans Cedex 2

aurelien.ragaigne@univ-orleans.fr

02.38.49.45.07.

## **Résumé**

L'étude de la satisfaction des usagers dans les collectivités territoriales montre que son évaluation résulte pour partie d'outils de contrôle ne donnant pas lieu à la production d'indicateur. Ces mécanismes restent peu étudiés dans le domaine du contrôle de gestion. A l'aide d'une série d'entretiens auprès de responsables publics n'ayant pas mis en place d'instrument de mesure, l'auteur étudie les caractéristiques et les mécanismes de développement de ce contrôle. Cette recherche identifie quatre catégories de pratiques utilisées par les responsables publics à savoir, les remontées des agents, les boîtes de suggestion, les recueils de réclamations et les retours directs des usagers. Ces pratiques de contrôle ont à la fois des vertus habilitantes et contraignantes pour les responsables publics en facilitant l'adaptation à la complexité des situations et l'interaction avec les acteurs impliqués par le contrôle.

## **Mots clés**

Contrôle de gestion, évaluation, gouvernance, discipline, apprentissage

# Contrôler sans mesurer ou l'irrésistible adaptation du management par l'interaction

## INTRODUCTION

« Vous ne pouvez contrôler et améliorer que ce que vous mesurez », ce propos d'un responsable révèle l'importance donnée aux indicateurs dans le management d'un service public. Le contrôle de gestion est d'ailleurs régulièrement présenté dans les revues professionnelles ou les ouvrages en management public au travers de la mise en œuvre d'indicateurs<sup>1</sup>. Ces mécanismes de mesure apparaissent ainsi comme essentiel à la rationalité du management en étant source de progrès et d'amélioration du service public. Ce principe de management associant le contrôle aux indicateurs s'appuie sur le discours du *New Public Management*<sup>2</sup> concrétisé en France avec la mise en place de la LOLF<sup>3</sup>. Appliqué au domaine de la satisfaction des usagers, ce management par la mesure inscrit son propos par le lancement d'enquêtes de satisfaction produisant des indices ou taux de satisfaction des usagers. Malgré ces discours, de nombreux services publics choisissent de maintenir un système interactif de contrôle ne donnant pas lieu à la production d'indicateurs et fournissant des données qualitatives sur la perception du service (visites sur place, retours des agents ...). Cette recherche vise ainsi à comprendre pourquoi ces organisations contrôlent-elles la satisfaction de leurs usagers sans mettre en œuvre un instrument de mesure ?

Cette question s'inscrit dans le cadre d'une problématique portant sur la contingence et la proximité du contrôle de gestion<sup>4</sup>. Ces aspects différenciés apparaissent régulièrement dans les débats des chercheurs en sciences de gestion. Par exemple, le travail de Fabre (2005) sur les relations mairie-association montre que les outils de contrôle informels et directs impliquant une forte présence sur le terrain des élus et des services territoriaux tiennent une place importante dans les modes de contrôle. D'après Fabre (2005, p. 66), « les élus et

---

<sup>1</sup> Un recensement de vingt-quatre ouvrages portant sur le management des services publics dénombre vingt-et-un livres traitant du thème de la mise en place d'indicateurs dans le contrôle et trois abordent également les modalités interactives de contrôle comme les retours des agents [annexe 1]. Ce recensement révèle l'importance de l'association des termes de contrôle et de mesure. A titre d'exemple, d'après Cros (2001, p. 172), « il n'y a pas de qualité sans quantification. La qualité n'est pas subjective. Elle s'appuie sur des critères mesurables ». D'après de Carmoy (1999, p. 60), « il n'y a pas d'action possible sans mesure ».

<sup>2</sup> Cette formule a été popularisée par le travail d'Osborne et Gaebler (1992). L'expression s'est imposée au début des années 1990 pour désigner les réformes de modernisation des services publics.

<sup>3</sup> Loi Organique des Lois de Finance : adoptée par le Parlement en 2001, la LOLF constitue un changement en matière de gestion publique de l'Etat en assurant le passage d'un contrôle orienté vers les moyens à un contrôle par les résultats. La LOLF n°2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 modifie l'Ord. 59-2 du 2 janvier 1959 et le décret du 29 déc. 1962 portant règlement général de la comptabilité publique et représentant le socle de la réglementation budgétaire et comptable de l'Etat.

*fonctionnaires territoriaux réagissent de façon pragmatique en utilisant au mieux les opportunités qu'offre la proximité géographique caractéristique du groupe communal et en optant pour une approche partiellement contingente du contrôle* ». Analysant le secteur des enseignes hôtelières, Malleret et Baglin (1995) précisent que les pratiques de contrôle doivent former un ensemble adapté et contingent aux besoins de chaque structure. Cette recherche montre qu'un contrôle ayant la même intensité, s'exerce de façon différente selon les contextes comprenant « *une personnalité différente, un style de gestion différent plus ou moins axé sur les systèmes formels, plus ou moins familial, plus ou moins centralisateur au niveau du groupe et de la chaîne* » (p. 52).

Appliqué au domaine de la satisfaction des usagers, cette problématique consiste à mettre en œuvre un contrôle adapté (logique de contingence) et en interaction avec les acteurs impliqués par le contrôle (logique de proximité). A partir de ces logiques, cet article propose d'étudier la prise en compte de la satisfaction des usagers dans le contexte des services publics locaux. La satisfaction des usagers est appréhendée comme un contrôle permettant la prise en compte de l'opinion des utilisateurs des services publics sur la bonne adéquation des prestations à leurs besoins et attentes. La satisfaction de l'utilisateur d'un service est ainsi analysée comme un processus de confirmation de ses attentes (Oliver, 1980). Ce contrôle s'intéresse plus particulièrement, à l'opinion de l'utilisateur regroupant « *l'ensemble des particuliers avec lesquels les services publics sont appelés à entrer en relation* » (Chevallier, 2003, p. 176). Appliqué au champ des collectivités territoriales, le contrôle par la satisfaction des usagers trouve donc son actualité dans le cadre des démarches de management de la qualité.

Nous présentons dans un premier temps, la méthodologie de cette recherche (1). Une série d'entretiens est effectuée auprès de responsables publics ayant été amenés à mettre en place un processus interactif de contrôle sans instrument de mesure. Dans cette recherche, la logique d'interaction est étudiée au regard des mécanismes directs de contrôle par le responsable public et la logique d'adaptation est appréhendée comme un processus d'ajustement du contrôle à chaque situation. Nous analysons dans un second temps, les principaux résultats obtenus autour des caractéristiques du contrôle et des mécanismes de développement de ces pratiques (2).

---

<sup>4</sup> Nikitin (2006) parle de dilemme récurrent pour définir une problématique en Science de gestion. Il donne

## **1. LA DEMARCHE METHODOLOGIQUE**

L'objectif de cette recherche est de décrire et comprendre les motifs d'existence des pratiques interactives de contrôle ne donnant pas lieu à la production d'indicateur. Une méthodologie comparative est mise en œuvre visant à expliquer ces situations dans le cadre des services publics locaux (SPL).

### **1 1. LES PRATIQUES DE CONTROLE ETUDIEES**

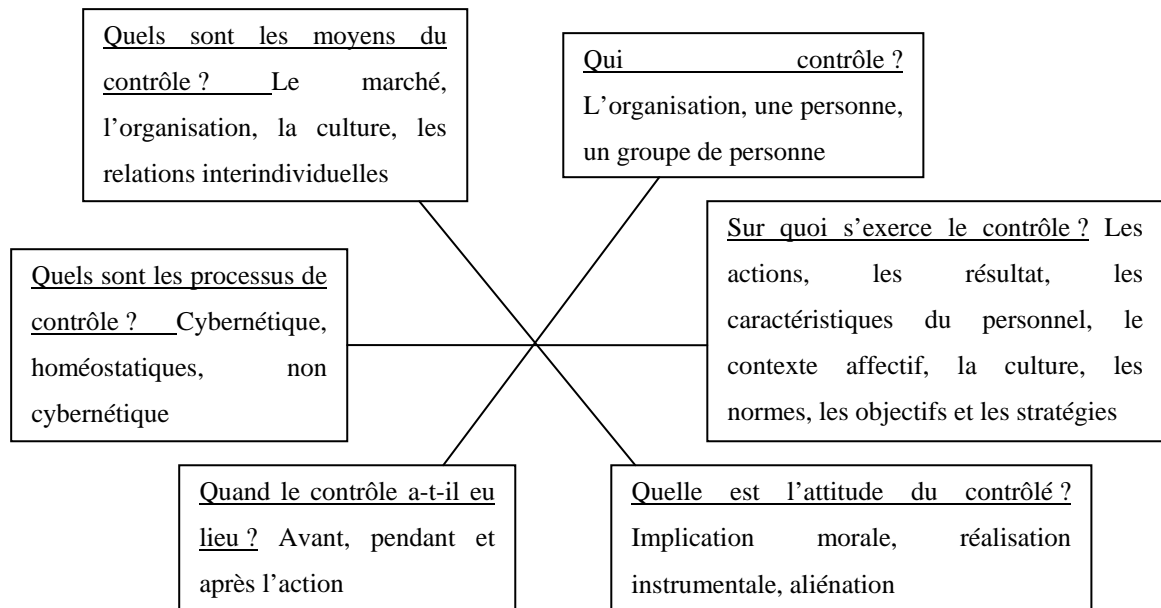
Cette recherche analyse treize pratiques de contrôle sans instrument de mesure, c'est-à-dire des contrôles n'impliquant pas une vérification par une analyse quantitative des résultats de l'action du service. Vingt responsables ont ainsi été interrogés en entretiens semi-directifs. Par cette méthode comparative, l'analyse proposée vise à examiner les processus à l'œuvre résultant de la relation de contrôle. Le terme SPL regroupe les Communes, les Départements, les Régions et les Structures Intercommunales.

La recherche de la diversité des cas de mise en œuvre explique le choix des situations étudiées. Ces contrôles ont en effet, des caractéristiques différentes en terme de pratiques (retours directs des agents ; outils informels), d'effectifs impliqués par le contrôle (allant d'une dizaine à plus de cinquante agents), de domaines d'activités (social, culture, accueil en mairie) et de taille des collectivités (allant d'une centaine à plus de 2000 agents). Cette diversité des caractéristiques du contrôle vise à enrichir la compréhension des pratiques mises en œuvre en permettant de comparer ces situations et de mettre en évidence des cultures managériales différentes. Par souci de confidentialité des informations, l'origine territoriale des collectivités étudiées est volontairement masquée. Les chiffres mentionnés après chaque citation correspondent à la numérotation des SPL présentée en annexe 2.

Cette recherche portant sur les logiques d'interaction et d'adaptation du contrôle oriente son analyse autour des caractéristiques du contrôle [axe 1] et des mécanismes de développement de ces pratiques [axe 2]. L'axe 1 décrit plus précisément, les pratiques de contrôle, c'est-à-dire les éléments sur lesquels se fondent le contrôle et leurs finalités. Chiapello (1996) distingue six dimensions au contrôle [figure 1].

---

l'exemple de Richard et Reix (2002) où le dilemme indépendance-compétence agit sur la qualité d'un audit.



**Figure 1 : les six dimensions du contrôle [adapté de Chiapello (1996)]**

En se basant sur cette grille d'analyse, l'axe 1 analyse l'élaboration du contrôle au travers des acteurs impliqués, des moyens utilisés, des moments et des fonctions du contrôle. L'axe 2 vise à comprendre le recours à ces pratiques en orientant son analyse au travers de la prise en compte de la complexité des situations du contrôle et des logiques des acteurs impliqués (réactions de celui qui est soumis à l'influence, logique de choix des paramètres de contrôle).

## **1 2. LES MODALITES DE RECUEIL ET D'ANALYSE DES DONNEES**

Cette recherche est caractérisée par une stratégie multiple d'accès aux données en combinant pour chaque situation, des données primaires (ex : entretiens auprès de responsables de service) et des données secondaires (ex : comptes-rendus de réunion). Les entretiens d'une durée d'environ une à deux heures chacun constituent pour cette recherche, une source importante d'informations en permettant d'obtenir les perceptions des responsables publics sur la mise en œuvre du contrôle. Cette recherche a interrogé pour chaque SPL, les responsables du service en charge de la prestation appartenant à la collectivité ou au prestataire de service. Les entretiens ont abordé l'ensemble du processus de contrôle (contexte, pratiques, finalités et permanence du dispositif). Un guide d'entretien est réalisé afin de faciliter la collecte des informations et le croisement des données [tableau 1].

Axes de l'entretien	Thèmes abordés	Questions sous-jacentes
Contexte du contrôle	Acteurs et services impliqués par le contrôle ; présentation du dispositif ; historique des démarches	Rôle des décideurs publics dans le processus ; maturité du système
Pratiques du contrôle	Acteurs mobilisés ; caractéristiques du contrôle ; modalités de présentation et de construction	Modalités de choix des caractéristiques du contrôle ; rôle des interactions entre acteurs
Finalités du contrôle	Amélioration des services, logique de responsabilisation ; aide à la prise de décision	Articulation des pratiques avec les fonctions ; modalités d'interprétations ; difficultés de mise en place
Permanence du contrôle	Projets d'évolution envisagés complétant le dispositif	Actualité du contrôle ; motifs d'abandon ou de renouvellement

**Tableau 1 : les éléments du guide d'entretien**

En tant qu'outil concourant à la gestion des SPL, ces pratiques de contrôle sont analysées comme des technologies aux services des décideurs publics dans la conduite des collectivités territoriales. Une fois les données recueillies, la méthodologie consiste à analyser ces informations autour des logiques d'interaction et d'adaptation.

## **2. LES RESULTATS OBTENUS**

Les résultats obtenus sont présentés autour des caractéristiques du contrôle ne donnant pas lieu à la mise en place d'instrument de mesure et des mécanismes facilitant ces dispositifs.

### **2.1. L'ANALYSE DES CARACTERISTIQUES DU CONTROLE SANS INSTRUMENT DE MESURE**

Le contrôle de la satisfaction des usagers est analysé autour des caractéristiques de ces pratiques et de leurs fonctions dans le contexte des SPL.

#### **[2.1.a] Des pratiques aux caractéristiques multiples**

La caractérisation des situations de contrôle est présentée au travers d'une typologie des pratiques regroupées en quatre catégories :

1) les retours directs des usagers : il s'agit de remarques adressées par les usagers directement aux responsables des services publics concernés. « *Concernant le public des scolaires, il y a des remontées positives de la part des professeurs qui sont satisfaits de ce qu'il leur est proposé* » [SPL5]. Ces retours peuvent être obtenus de manière non intentionnelle en résultant des confrontations avec les usagers. Par exemple, un responsable explique que « *s'ils* [les

usagers] *ont des remarques, ils viennent nous le dire directement* » [SPL13]. Ces retours directs peuvent également provenir d'une démarche intentionnelle. « *De manière informelle pour le service de repas à domicile, des visites sur place sont effectuées de manière inopinée et ont permis de mettre en évidence des insatisfactions chroniques* » [SPL8]. Les groupes de concertation auxquelles participent les usagers constituent également un moyen de remontée de leurs opinions. Ces réunions collectives peuvent être régulières ou ponctuelles en faisant suite à des problèmes identifiés. « *Avant chaque prise de décision, l'institution doit avoir l'avis du conseil de vie sociale<sup>5</sup>, par exemple avant l'augmentation des redevances* » [SPL8]. Des différences sont cependant à remarquer concernant la régularité des réunions et leur degré de formalisation (ex : existence ou non d'un compte-rendu détaillé). Les insatisfactions peuvent également s'exprimer de manière indirecte par « *l'expression des représentants d'usagers lors des réunions de la Commission Consultative des Services Publics Locaux<sup>6</sup> qui se déroule chaque année et qui examine le rapport d'activité de notre délégué* » [SPL3].

2) le recueil des réclamations des usagers : cette pratique constitue une source d'informations portant sur les insatisfactions des usagers (ex : lettres de réclamations envoyées au cabinet du Maire ou du Président). Ces systèmes sont présents dans toutes les collectivités étudiées et ont comme point commun de ne pas donner lieu à la production de statistique. A titre d'exemple, « *elle [l'évaluation] se fait principalement par les réclamations reçues. Nous l'évaluons donc d'après les remarques reçues par courrier, téléphone ou mail* » [SPL3]. Les moyens mis à disposition pour le recueil et le traitement des réclamations sont différenciés selon les SPL en termes de périodicité, d'outils ou de formalisation. Certaines structures disposent de procédures particulières pour le recueil des réclamations via par exemple un site internet alors que d'autres organisations se contentent du suivi des courriers des usagers au coup par coup. « *Les courriers du public sont pris en compte. Toutes les remarques sont étudiées et sont dans la mesure du possible écoutées* » [SPL4]. Ces mécanismes peuvent également constituer un système de contrôle de la satisfaction. « *Les visiteurs nous écrivent des lettres. On pense*

---

<sup>5</sup> Institué par la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale et concrétisé par le Décret n° 2004-287 du 25 mars 2004, le Conseil de la Vie Sociale est un lieu d'échange et d'expression sur toutes les questions intéressant le fonctionnement de l'établissement dans lequel est accueilli l'utilisateur. Il est également un lieu d'écoute ayant notamment pour vocation de favoriser la participation des usagers.

<sup>6</sup> Les Commissions Consultatives des Services Publics Locaux sont régies par Loi n°2002-276 relative à la démocratie de proximité. Ces Commissions ont pour vocation de permettre aux usagers des services publics d'obtenir des informations sur le fonctionnement des services publics et d'être consultés sur certaines mesures relatives à leurs organisations.

*souvent qu'ils écrivent uniquement pour faire part de leurs mécontentements mais il y a aussi des lettres de satisfaction* » [SPL6].

3) les boîtes de suggestions des usagers : cet outil prend la forme de commentaires, remarques et/ou critiques formulés par les usagers. Dans le domaine culturel, cette pratique se caractérise par des livres d'or permettant par exemple de contrôler la qualité des collections ou de l'accueil. « *Le retour des visiteurs est pris en compte à travers le livre d'or. Je le regarde fréquemment. Les visiteurs laissent leurs remarques, leurs idées même farfelues, leurs propositions* » [SPL6]. Ce système de contrôle est adapté à chaque contexte. Il peut par exemple être systématique ou temporaire en étant lié à un événement particulier. « *Un livre d'or spécifique est mis en place pour les expositions particulières. Il permet de connaître la qualité de l'exposition* » [SPL2]. Il peut également avoir l'appellation de cahier de doléances dans le cadre par exemple de l'accueil en mairie. « *Les seuls moyens formels mis en œuvre pour connaître les attentes des usagers sont un cahier de doléance sous forme manuscrite et électronique* » [SPL11].

4) les remontées auprès des agents territoriaux : les retours des agents au contact des usagers constituent un mode de contrôle pour les responsables publics. « *L'évaluation de la satisfaction du public se fait via les remarques faites aux agents du musée et aux conférencières qui nous les font parvenir* » [SPL6]. Ces remontées peuvent être formalisées sous forme de réunions régulières avec le personnel. « *On a une réunion tous les trimestres avec l'ensemble des gens qui sont aux contacts des services ou de la population, on fait le tour des améliorations, des choses nouvelles, si on a rencontré des difficultés et tout ce que l'on devrait mettre en place pour se coordonner et mieux faire circuler l'info. Il est fait référence à de l'insatisfaction d'usagers. Ce sont le plus souvent des gens qui se sont plaints de dysfonctionnements qui souhaitent des améliorations* » [SPL11]. Ces pratiques peuvent constituer des axes de réflexion sur les services à rendre. « *Les contacts réguliers avec les agents ont forcément des influences, cela déclenche souvent des réflexions* » [SPL7]. Ce système peut également passer par une formalisation des remontées sous forme de fiche de signalement. Dès lors qu'une réclamation est faite, l'agent territorial renseigne une fiche qui est ensuite transmise au responsable. Ces pratiques peuvent être moins formelles et systématiques. « *En ce qui concerne les remarques de satisfaction ou d'insatisfaction, on a des retours de notre personnel au coup par coup* » [SPL8].

Ces pratiques interactives de contrôle peuvent être classées autour de deux axes distincts, à savoir l'axe formel/informel et l'axe direct/indirect. Les pratiques formelles correspondent à des contrôles dont la structure est visible et les opérations explicitement organisées à la

différence des pratiques informelles marquées par une invisibilité du contrôle. Cette distinction provient du mode utilisé sur lequel s'exprime la satisfaction des usagers. Les pratiques directes correspondent à des opinions de satisfaction formulées par l'utilisateur directement aux responsables publics à la différence des systèmes indirects formulés par un intermédiaire (ex : agents territoriaux, représentants des usagers). Cette distinction provient de la source du contrôle [tableau 2].

Axes des pratiques	Direct	Indirect
<b>Formel</b>	Recueil des réclamations des usagers sans traitement statistique <sup>7</sup> ; Entretiens avec des usagers avec compte-rendu <sup>8</sup> ; Groupe de concertation avec des usagers ; Recueil permanent par des boîtes de suggestions <sup>9</sup>	Comité d'experts avec des représentants d'utilisateurs ; Retours des opinions des usagers par les agents d'accueil avec compte-rendu <sup>10</sup>
<b>Informel</b>	Entretiens avec des usagers sans compte-rendu <sup>11</sup>	Retours des opinions des usagers par les agents d'accueil sans compte-rendu

**Tableau 2 : la typologie des pratiques de contrôle [liste non exhaustive]**

Loin d'être exclusive l'une de l'autre, ces mécanismes sans instrument de mesure apparaissent combinés. Par exemple, « *l'agent d'accueil nous remonte des éléments mais il n'y a pas de démarche de recueil de ces infos. Je suis également confronté sur le terrain aux insatisfactions des usagers et je les traite au jour le jour* » [SPL12]. Ces combinaisons sont alors considérées comme une qualité de l'efficacité du système de contrôle. « *Le musée n'envisage pas de mettre en place une politique de mesure de la satisfaction car le système actuel fonctionne bien* » [SPL7]. Ces modes combinées sont perçus comme permettant une vue globale des opinions des usagers. « *Nous n'envisageons pas de mettre en place d'enquête. Le système actuel nous permet d'avoir de nombreuses remontées. S'il y a de réelles insatisfactions, nous les avons rapidement* » [SPL1].

Ces pratiques aux caractéristiques multiples révèlent les logiques d'interaction et d'adaptation du contrôle. L'adaptation peut se réaliser par des pratiques modulables dans le temps et dans l'espace (régularités des remontées, support de formulation de l'opinion des

<sup>7</sup> Traitement sans consolidation des réclamations reçues des usagers (ex : courrier, téléphone, courriel)

<sup>8</sup> Formalisation des opinions émises par les usagers avec rédaction d'un compte-rendu de l'entretien

<sup>9</sup> Traitement des opinions formulées par les usagers sur le lieu de l'accueil ou sur internet (ex : cahiers de doléances, livres d'Or)

<sup>10</sup> Fiches remplies par les agents suite à des réclamations des usagers formulées sur le lieu de l'accueil (ex : fiches de remontées d'informations à disposition des agents)

usagers ...). L'interaction se caractérise par une formalisation (matérialité du support) et une intentionnalité différenciée selon les contextes, certains mécanismes pouvant être mis en œuvre par les responsables publics au gré de leurs rencontres ou mis en place délibérément.

### **[2 1.b] Les fonctions d'apprentissage et de discipline des pratiques de contrôle**

Les pratiques identifiées ont une vertu habilitante pour les responsables publics en facilitant l'amélioration des prestations publiques et la prise de décision. Par exemple, « *nous avons à ce jour surtout travaillé sur l'amélioration de l'accueil du public par une modification des lieux* » [SPL12]. Ainsi, le recueil des observations peut permettre par exemple d'améliorer les conditions de délivrance de la prestation. Dans le domaine culturel, « *de nombreuses remarques sur le positionnement trop bas des flacons dans les vitrines lors de la dernière exposition ont fait évoluer la présentation des collections. Toutes les informations sont remontées* » [SPL4]. Ces pratiques de contrôle constituent également un moyen de suggestions de nouveaux dispositifs (ex : guichet unique ; signalisation des bureaux). Par exemple, « *nous sommes allés voir une personne qui avait une sclérose en plaques et qui nous a fait part de son attrait passé pour la lecture, chose qu'elle ne pouvait plus faire, et c'est elle qui nous a poussé à réaliser cette action [lecture à domicile]* » [SPL10].

Le recueil de ces informations peut entraîner des mesures correctives en portant plus spécifiquement sur le travail des personnels. « *Des mesures correctives ont été prises et notamment le recrutement d'une diététicienne* » [SPL8]. Ces pratiques peuvent par exemple permettre l'identification de besoins en formations complémentaires. « *La restructuration du point accueil est passée par un enrichissement des compétences des agents. Dans le but de pouvoir fournir des informations précises sur les démarches administratives et d'état civil, une formation a été mise en place auprès des agents d'accueil* » [SPL12].

Les vertus habilitantes du contrôle impliquent de prendre en compte les difficultés propre à ces mécanismes comme par exemple, traiter les opinions divergentes des usagers sur les services délivrés. « *Au mois d'août, je me rends chez les personnes bénéficiaires d'un repas à domicile en liaison froide pour connaître leur sentiment de satisfaction ou d'insatisfaction sur ce repas, même si nous savons que des repas en liaison froide pour des personnes âgées ce n'est pas le mieux. Certains nous disent que c'est très bon, à l'inverse d'autres trouveront à redire sur tous* » [SPL8]. Les difficultés peuvent également provenir de la capacité de l'utilisateur à distinguer les champs de compétences des collectivités territoriales. « *C'est dans*

---

<sup>11</sup> Opinions des usagers relayées sans formalisation particulière provenant par exemple des agents d'accueil

*nos relations quotidiennes avec l'utilisateur que nous l'intégrons à nos pratiques pour le questionner en permanence sur le bien fondé de nos actions et leurs limites parfois quand la demande dépasse notre champ de compétence* » [SPL9]. Les difficultés peuvent aussi résulter de la capacité de l'utilisateur de juger du service. *« On sait qu'on répond à leur demande mais peut être est-ce aussi qu'ils n'ont pas connaissance des autres choses qu'on pourrait leur offrir. On peut être content de ce qu'il y a mais si on avait connaissance des autres choses qui pourraient être faites, on le serait peut être moins »* [SPL5].

Face à ces difficultés, les responsables publics sont amenés à relativiser les données issues du contrôle. *« Ces outils posent le problème des liens entre l'intérêt individuel au détriment de l'intérêt général. A un moment donné, il y a une limite si on refait une route, le voisin va demander la même chose et sera insatisfait. Nous, on est garant de l'intérêt général en tant que fonctionnaires »* [SPL11]. Cette démarche de relativisation implique par exemple, une analyse de la faisabilité des propositions. *« Des idées irréalistes remontent. Mais il y a également des remarques sensées. Par exemple, des visiteurs ont fait remarquer que des flacons étaient exposés trop bas dans les vitrines. Des remarques sont faites sur les thèmes d'exposition mais elles sont souvent irréalistes ou pas intéressantes. Mais il faut toujours rester poli et ouvert à toutes suggestions »* [SPL4]. Cette démarche peut également se fonder sur la répétitivité des remarques. *« Plus les insatisfactions vont être identifiées par les différents canaux de communication, permanence d'élus, cahier de doléance, discussion avec les usagers, plus elles auront d'impact sur les décisions du Conseil. En effet, une insatisfaction exprimée de manière répétitive sera davantage prise au sérieux »* [SPL12]. Le processus d'interprétation peut passer également par la confrontation à des données complémentaires comme par exemple des taux de fréquentation ou des indicateurs de délai d'attente des usagers. *« Le taux de fréquentation est aussi un indicateur. Je peux vous donner l'exemple pour la petite enfance. Nous voyons le taux de fréquentation du jardin d'enfants diminuer de plus en plus. Des remarques commencent à nous parvenir. L'équipe est là depuis longtemps. Il va falloir du changement. Certains parents qui allaient au jardin d'enfants étant petits retrouvent les mêmes activités pour leurs propres enfants »* [SPL10].

Les pratiques de contrôle identifiées ont également pour les responsables publics des vertus contraignantes en permettant par exemple, de responsabiliser les agents du service. Par exemple, *« il y a un manque de personnel car derrière il y a l'urgence c'est-à-dire le fonctionnement. Nous avons une équipe sympa, accueillante mais il faut toujours rester vigilant. Lorsque les saisonniers arrivent, la charte d'accueil du Conseil général et le livret d'accueil leurs sont remis et je repasse encore une fois en insistant sur la qualité de l'accueil.*

*Il faut soigner toujours plus la politesse. Dans les services publics de loisir, de culture, il est important de développer son public » [SPL4].*

Ces vertus contraignantes de contrôle impliquent la diffusion du contrôle auprès des agents, des usagers ou de la direction en rendant visible les pratiques et les résultats du contrôle. *« C'est important parce qu'il est rare que les gens prennent le temps d'écrire pour dire qu'ils sont contents. Dans ce cas, les courriers sont remontés au Conseil général et mis en avant notamment pour justifier une augmentation du budget. Le château est déficitaire. Les élus doivent adhérer aux projets. Le budget a augmenté et pour demander cette augmentation, il faut des arguments comme la fréquentation, les retours des visiteurs, les dossiers de presse... » [SPL4].* La démarche peut également consister à faire savoir que le contrôle existe que ce soit auprès des agents ou des usagers. L'effet du regard constitue par exemple un moyen de montrer que le responsable accorde de l'importance à la qualité de l'accueil. *« Les retours en direct des usagers que j'entend de mon bureau de temps en temps ont une importance. Les agents le savent » [SPL12].*

## **2 2. L'ANALYSE DES MECANISMES DU CONTROLE SANS INSTRUMENT DE MESURE**

Les mécanismes de développement de ces pratiques sont analysés au travers de la prise en compte de la complexité des situations et des logiques des acteurs impliqués par le contrôle.

### **[2 2.a] La prise en compte de la complexité des situations du contrôle**

Le contrôle sans instrument de mesure facilite la prise en compte de la complexité des situations par rapport à un système donnant lieu à la production d'un indicateur. En effet, la mise en œuvre d'un instrument de mesure implique dans le domaine étudié, la réalisation d'une enquête de satisfaction nécessitant la définition des usagers à interroger, l'identification des critères de satisfaction et des services à questionner et la détermination du moment, du lieu et de la périodicité du contrôle. Cette mise en œuvre nécessite alors un processus de simplification de la réalité du contrôle en fonction des intérêts et objectifs des responsables amenés à utiliser l'indicateur. La mise en œuvre de l'instrument de mesure implique alors la recherche d'un consensus entre ces différents membres. Le contrôle sans instrument de mesure permet de laisser libre les aspects sur lesquels vont porter le contrôle en évitant les contraintes d'une évaluation déterminée a priori et de la réduction de la complexité. L'adaptabilité de l'outil servant aux remontées permet alors d'assurer la réactivité du contrôle et de prendre en compte la diversité des situations au gré des problèmes rencontrés.

Cette logique est appréciée par les responsables publics au travers de l'importance de la proximité avec les agents et les usagers impliqués par le contrôle. *« S'il y avait des mécontentements, nous le saurions rapidement. Tout se sait. Les gens nous connaissent. Ils nous ont repérés. Je suis là depuis quinze ans et la secrétaire est née ici. S'ils ont des remarques, ils viennent nous le dire directement »* [SPL10]. La mise en œuvre d'un indicateur est alors perçue comme étant susceptible de réduire les aspects personnels et humains du contrôle. *« La mission principale d'un CCAS n'est pas de gérer des services ou des établissements à travers toutes sortes de normes, c'est plutôt d'établir des liens avec les usagers (...) je ne suis pas contre ces démarches dans les CCAS mais il ne faut surtout pas perdre de vue l'humain et être à l'écoute des usagers »* [SPL8]. Les responsables interrogés partagent ainsi l'idée de la priorité à donner au lien social. *« Le principe d'humanité ne se traduit pas en chiffres ou en référentiels. A trop réduire les actes d'une structure à des normes, on risque d'oublier le lien social, la chaleur d'un sourire, le respect de la personne, le dialogue avec sa famille. Autant d'éléments que l'on peut essayer d'apprécier, mais qui ne se mesurent pas »* [SPL10].

Ces interlocuteurs apparaissent ainsi critiques vis-à-vis des systèmes de contrôles utilisant des indicateurs, la mesure étant vue comme susceptible de réduire la proximité entre les usagers et les agents territoriaux. L'écoute de la satisfaction des usagers est ainsi associée au besoin de rapprochement entre acteurs. *« L'objectif serait de faire en sorte que des personnes âgées ou isolées puissent avoir encore accès à la lecture. C'est un exemple d'action qui met l'accent sur les relations avec l'utilisateur, ce qui est important c'est les relations qui vont se nouer entre les personnes qui vont travailler ensemble »* [SPL8].

## **[2 2.b] La prise en compte des logiques des acteurs impliqués par le contrôle**

La mise en œuvre d'un contrôle sans instrument de mesure facilite la prise en compte des logiques des acteurs impliqués par le contrôle par rapport à un système de contrôle avec indicateur. En effet, la mise en œuvre d'un instrument de mesure de la satisfaction des usagers implique le plus souvent la constitution d'un groupe projet. Le processus de construction de l'indicateur est marqué par des réticences voire résistances des acteurs qui n'apparaissent pas lorsque le contrôle est mené sans instrument de mesure pouvant provenir des craintes de surveillance du travail des agents ou de la logique de comparabilité des performances. Les responsables sont ainsi amenés à adapter les démarches de contrôle par la mise en œuvre d'un processus d'intéressement et de mobilisation à la démarche (discours d'intéressement, abandons de critères d'évaluation, évitement de certains termes). L'absence d'instrument de

mesure permet ainsi d'éviter les représentations associées au contrôle par l'indicateur et le nécessaire travail de discussion, de négociation et d'amendement.

Cette logique est appréciée par les responsables au travers de l'importance de réticences des agents et usagers impliqués par le contrôle. « *Ce musée ne mesure pas la satisfaction de ses usagers. En effet, une évaluation directe est souvent mal perçue par les agents qui se sentent notés* » [SPL7]. Les responsables mettent également en avant l'effet de nouveautés des démarches de mesure de la satisfaction des usagers dans les SPL. « *En même temps cette démarche de satisfaction n'est pas naturelle pour les CCAS* » [SPL10]. La mise en œuvre d'un contrôle sans instrument de mesure facilite alors la mobilisation des agents au contrôle. « *Parfois les agents qui travaillent dans les institutions ne se sentent pas autorisés à donner leurs opinions sur les services rendus. Il est quand même incroyable qu'il faille que ça soit moi, directrice du CCAS, qui se rende compte, lors d'une visite impromptue à une personne bénéficiaire des repas à domicile que le pain qu'on lui serre est dur comme de la pierre. On a beaucoup de mal à faire circuler les évaluations car lorsque l'on met en place un système d'évaluation pour un service, c'est l'agent qui se sent évalué. Les agents sont dans un système de culpabilisation. Pour eux, si le service est mal évalué, c'est que c'est de leur faute. Il y a tout un travail à faire autour des institutions pour qu'il n'y ait plus ce sentiment-là* » [SPL8].

Ces réticences apparaissent également au niveau des usagers. Par exemple dans le domaine social, « *le public n'a pas forcément ni le temps ni l'envie de répondre à un questionnaire* » [SPL13]. Dans le domaine culturel, ces logiques peuvent provenir de l'association des prestations à l'aspect loisir. « *Les visiteurs n'apprécient pas le mode opératoire des questionnaires* » [SPL3]. Cette recherche de mobilisation implique par exemple, la maîtrise du vocabulaire employé. « *Il paraît important de distinguer ces notions, car si certaines sont purement commerciales (client), d'autres sont en rapport direct avec la vision que l'opinion publique se fait de l'administration en générale (citoyen, usager). Même si aujourd'hui, l'administration essaye de « fidéliser » ses administrés à certains services publics, dans l'imaginaire collectif le pendant du service public n'est pas le client mais bien l'utilisateur* » [SPL11].

## CONCLUSION

Pourquoi les services publics contrôlent-ils la satisfaction des usagers sans mettre en œuvre un instrument de mesure ? A cette question, l'analyse proposée montre que les pratiques de contrôle s'inscrivent dans un processus d'adaptation à chaque contexte local et d'interaction avec les acteurs impliqués. S'appuyant sur une analyse comparative, l'étude montre que ces

modes de contrôle sont caractérisés par des pratiques et des fonctions multiples permettant la prise en compte de la complexité et des logiques d'acteurs. La mise en œuvre de contrôle implique l'adaptation des dispositifs de contrôle et le développement de solutions prenant en compte les contextes locaux. D'après Berry (1983, p. 43), « *savoir inventer des dispositifs contingents à chaque cas particulier suppose aussi de développer la compétence et la capacité d'expertise* ». Ce travail rejoint les travaux de chercheurs soutenant l'idée d'un équilibre des pratiques de contrôle autour des logiques de proximité et de contingence.

Cette étude inscrit son analyse dans le renouvellement des recherches sur le contrôle de gestion dont les travaux tendent aujourd'hui à associer les pratiques de contrôle aux mécanismes de mesure. Cette association s'appuie sur un discours<sup>12</sup> sur le management par la mesure. Ces discours tendent à favoriser de telles pratiques reposant sur une mise en cause des modes de contrôle du passé. En effet, les discours portant sur la place des chiffres dans le champ du management des services publics se fondent sur la rhétorique du *New Public Management* constituant un ensemble de discours autorisés prônant notamment le développement des pratiques de mesure dans le contrôle des services publics. Plus précisément, ce discours s'oriente vers la logique des contraintes de gestion en portant son propos sur la capacité des chiffres à être en phase avec les contraintes de la société actuelle (discours sur un environnement devenu complexe, imprévisible, contraint, ouvert et en évolution rapide). Ces discours mettent en avant l'image rationnelle et « scientifique » de l'indicateur en étant basé sur des critères explicités de contrôle. Cette modernité apparaît également avec le discours sur la nécessité actuelle de gérer les services par des indicateurs. Le contrôle est alors présenté comme en phase avec les nouvelles techniques de management par référence aux pratiques venant du secteur privé. Cette étude montre donc que des modes interactifs de contrôle permettent le contrôle des services publics. Ce travail complète ainsi les études portant sur les fonctions du contrôle en analysant des pratiques peu étudiées jusqu'à présent. Le courant foucaldien reliant les systèmes de pouvoir disciplinaire aux champs de savoir porte plus spécifiquement sur l'étude du management par les nombres. D'après Ezzamel et al. (1990, p. 164) "*managing by the numbers is the essence of accountability and the manifestation of the power of the new knowledge*". Ce travail de recherche montre que la

---

<sup>12</sup> Différentes recherches ont travaillé sur les discours. A titre d'exemple, De Vaujany (2003) a travaillé sur les discours autorisés portant sur les progiciels de gestion intégrés. De même, Bourguignon (2003) a analysé le contenu des discours sur le « *nouveau contrôle de gestion* » et Bessire (2009) sur la transparence dans le domaine de la gouvernance d'entreprise.

discipline du contrôle est également présente lors de l'utilisation de système interactif de contrôle.

Le développement de travaux complémentaires étudiant les problématiques de gestion comme des équilibres constitue ainsi une voix intéressante en analysant les contextes d'adaptation. Ce travail appelle cependant des approfondissements concernant l'étude de pratiques de contrôle interactif pouvant relever d'autres secteurs.

### Annexe 1 : le recensement des ouvrages étudiés<sup>13</sup>

	Auteur [date]	Titre de l'ouvrage	Cat. <sup>14</sup>
1	Abate, Bernard [2000]	La nouvelle gestion publique	A
2	Amiel, Michel ; Bonnet, Francis ; Jacobs, Joseph [1998]	Management de l'administration	A
3	Bartoli, Annie [1997]	Management dans les organisations publiques	A
4	Carlier, Bruno [2003]	Améliorer la qualité de la relation service public-usagers	A
5	Carlier, Bruno ; Ruprich-Robert, Christophe [1998]	Guide de la gestion locale	A
6	Carlier, Bruno ; Ruprich-Robert, Christophe [2005]	Guide du contrôle de gestion dans les collectivités locales	A/B
7	Chatelain-Ponroy, Stéphanie [1998]	Le contrôle de gestion dans les musées	A
8	Cluzel-Métayer, Lucie [2006]	Le service public et l'exigence de qualité	A
9	Cros, Roselle [2001]	La qualité dans les collectivités territoriales	A
10	De Quatrebarbes, Bertrand [1998]	Usagers ou clients : écoute, marketing dans les services publics	A/B
11	De Carmoy, Hervé [1999]	L'entreprise, l'individu, l'Etat. Conduire le changement	A
12	Demeestère, René [2002]	Le contrôle de gestion dans le secteur public	A
13	dressayre, philippe ; roynette, dominique [1999]	Connaitre les besoins et évaluer la satisfaction des habitants	A
14	Dupuis, Jérôme [1991]	Le contrôle de gestion dans les organisations publiques	A
15	Greffé, Xavier [1999]	Gestion publique	A
16	Huron, David ; Spindler, Jacques [1998]	Le management public local	A
17	Huron, David ; Spindler, Jacques [2008]	Le management public en mutation	A
18	Huteau, Serge [2002]	Le management public territorial	A
19	Lamarque, Danièle [2004]	L'évaluation des politiques publiques locales	A
20	Monnier, Eric [1987]	Evaluations de l'action des pouvoirs publics	A
21	Pognaud, Pierre [1991]	Collectivités locales : comment moderniser ?	A
22	Vayrou, Caroline [1995]	Le Management public : discours et fonctions	A
23	Warin, Philippe [1993]	Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques	A/B
24	Warin, Philippe [1997]	Quelle modernisation des services publics ? les usagers au cœur des réformes	A

<sup>13</sup> Extrait de la base de données catégorie ouvrages en management public

<sup>14</sup> Les ouvrages référencés dans la catégorie A traitent du management par la mesure en associant les thèmes d'outils de mesure et de contrôle. Les ouvrages classés dans la catégorie B traitent du management par l'interaction en associant les thèmes de contrôle et des modalités interactives de supervision.

## Annexe 2 : les situations de contrôle étudiées

N°	SPL [Domaine d'activité]	Services concernés	Pratiques de contrôle identifiées
1	Commune [culture]	Service accueil médiathèque et bibliothèques	Retours directs des usagers ; Recueil des réclamations des usagers (courrier) ; Cahier de doléance ; Remontées des opinions des usagers par les agents d'accueil
2	Commune [culture]	Service accueil musée	Retours directs des visiteurs ; Recueil des réclamations des usagers ; Livre d'or
3	EPCI [accueil]	Service accueil EPCI	Commission consultative des services publics locaux avec compte-rendu ; Recueil des réclamations des usagers (courrier, téléphone, courriel)
4	Conseil général [culture]	Service accueil et technique du château	Livre d'or ; Recueil des réclamations des usagers (courrier) ; Remontées des opinions des usagers par les agents territoriaux non formalisées
5	Commune [culture]	Service accueil Muséum	Retours directs des usagers ; Recueil des réclamations des usagers (courrier) ; Livre d'or
6	Commune [culture]	Service accueil musée	Recueil des réclamations des usagers (courrier) ; Livre d'or ; Remontées des opinions des usagers par les agents du musée et conférenciers
7	Commune [culture]	Service accueil musée	Retours directs des visiteurs ; Recueil des réclamations des usagers (courrier, courriel) ; Livre d'or
8	Commune [social]	Service action sociale du CCAS <sup>15</sup>	Visites sur place ; Conseil de vie sociale ; Recueil des réclamations des usagers ; Remontées des opinions des usagers par les agents territoriaux au coup par coup
9	Commune [social]	Service accueil CCAS	Conseil de quartier avec compte-rendu ; Recueil des réclamations des usagers ;
10	Commune [social]	Service accueil CCAS	Retours directs des usagers ; Visites sur place ; Recueil des réclamations des usagers ;
11	Commune [accueil]	Service accueil Mairie	Recueil des réclamations des usagers ; Cahier de doléances (à l'accueil et électronique) ; Remontées des agents territoriaux par des réunions trimestrielles avec compte-rendu
12	Commune [accueil]	Service accueil Mairie	Retours directs des usagers ; Recueil des réclamations des usagers (permanence des élus) ; Remontées des opinions des usagers par les agents territoriaux au coup par coup Cahier de doléances
13	Commune [social]	Service action sociale du CCAS	Retours directs des usagers ; Recueil des réclamations des usagers ; Remontées des opinions des usagers par les agents territoriaux (fiche de signalement)

<sup>15</sup> CCAS : Centre Communal d'Action Sociale

## Bibliographie

- Berry, M. (1983). *Une technologie invisible ? L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains*. Centre de recherche en gestion de l'Ecole Polytechnique.
- Bessire, D. (2009). Transparence de l'information : Le miroir sans tain ? : in Paquet Ph. (Ed.), *Information, communication et management dans l'entreprise : quels enjeux ?*, L'Harmattan, 2008, 284 p.
- 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.
- 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.
- Cros, R. (2001). *La qualité dans les collectivités territoriales*. Berger-Levrault.
- De Carmoy, H. (1999). *L'entreprise, l'individu, l'état. Conduire le changement*. éditions Odile Jacob.
- De Vaujany, X. (2003). Le modèle de la vision organisante : Un essai d'instrumentation. *systèmes d'information et management* 8 (4): 3-29.
- Ezzamel, M., Hoskin, K., Macve, R. (1990). Managing it all by numbers : A review of johnson and kaplan's "Relevance lost". *Accounting and business research* 20 (78): 153-166.
- Fabre, P. (2005). L'évaluation de la performance des associations dans les villes françaises, entre proximité et contingence. *Comptabilité Contrôle Audit* 11 (1): 55-77.
- Malleret, V., Baglin, G. (1995). Les modes de gestion de la performance dans les chaînes hôtelières françaises. *Revue Française de Comptabilité* 268: 47-56.
- Oliver, R. L. (1980). A cognitive model of the antecedents and consequences of satisfaction decisions. *Journal of marketing research* 17: 460-469.
- 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.
- Richard, C., Reix, R. (2002). Contribution à l'analyse de la qualité du processus d'audit: Le rôle de la relation entre le directeur financier et le commissaire aux comptes. *Comptabilité Contrôle Audit* 8 (1): 151-174.