Gérer sans mesurer : pourquoi les managers publics gèrent-ils sans indicateur ?

Management without measurement: why public deciders manage without indicators?

Aurélien Ragainie

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/pmp/9658>

ISSN : 2119-4831

Éditeur

Institut de Management Public (IDPM)

Édition imprimée

Date de publication : 1 juillet 2015

Pagination : 285-302

ISBN : 978-2-7430-2138-2

ISSN : 0758-1726

Référence électronique

Aurélien Ragainie, « Gérer sans mesurer : pourquoi les managers publics gèrent-ils sans indicateur ? », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 32/3 | 2015, mis en ligne le 07 juillet 2019, consulté le 24 janvier 2021. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/9658>

Gérer sans mesurer : pourquoi les managers publics gèrent-ils sans indicateur ?

04

► **Aurélien Ragainne**

*Université de Poitiers, Institut d'Administration des Entreprises,
20 rue Guillaume VII Le Troubadour, 86022 Poitiers*

Résumé

Cette recherche étudie les pratiques de trois responsables municipaux de service d'accueil ayant été soumis à la demande de déploiement d'indicateurs de satisfaction des usagers. Malgré cette pression de la part de leurs hiérarchies, ces managers ont maintenu des pratiques de gestion permettant de collecter la perception des usagers mais ne donnant pas lieu à la production d'une mesure de la satisfaction. Loin d'être inactifs face à ces pressions, les responsables ont été amenés à renforcer leurs pratiques. Au-delà du constat de l'existence de pratiques de gestion sans mesure, cette recherche montre les intérêts de ne pas mesurer. Pour les managers étudiés, ces mécanismes facilitent à la fois l'interaction avec les acteurs impliqués et l'adaptation à la complexité de la gestion d'un service d'accueil. .

© 2015 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Mots clés : mesure, indicateur, satisfaction, usager, mairie, accueil.

Abstract

Management without measurement: why public deciders manage without indicators? This research studies the practices of three managers of reception service that have been subjected to demand deployment of users' satisfaction indicators. Despite this pressure, these managers have maintained a management practices that collect data of users' perception but that don't result in the production of indicators. Far from being inactive facing such pressures, managers had to reinforce their practices. Beyond the determination of the existence of a management without measurement, this research shows the interest to not to measure. For the studied managers, these mechanisms facilitate the interaction with stakeholders and the adaptation to each situations with the objective to manage the reception services.

© 2015 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

*Auteur correspondant : aurelien.ragainne@gmail.com

doi :10.3166/pmp.32.285-302 © 2015 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Keywords: measurement, indicator, satisfaction, user, city hall, reception service.

Introduction

« Vous ne pouvez contrôler et améliorer que ce que vous mesurez », ce propos d'un responsable de service d'accueil révèle l'importance donnée aux indicateurs dans le management d'un service municipal. La gestion publique est d'ailleurs régulièrement présentée dans les revues professionnelles ou les ouvrages en management public¹ au travers de la mise en œuvre d'indicateurs. Ces mécanismes de mesure apparaissent comme essentiels à la rationalité du management en étant source de progrès et d'amélioration du service public. Appliqué au domaine de la satisfaction des usagers, ce management par la mesure inscrit son propos par l'incitation au lancement d'enquêtes auprès des usagers produisant indices ou taux de satisfaction.

Cette place accordée à la mesure de la satisfaction des usagers dans la gestion des services publics fait régulièrement l'objet d'incitations. Le gouvernement a par exemple publié en 2014 un « kit d'étude » développé par le Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique² portant sur les études de satisfaction dans les services publics. Ce guide marque la volonté du gouvernement d'engager les administrations à « faire de l'écoute des usagers et de l'évaluation de leur satisfaction un moteur de modernisation de l'action publique » (p.1). Si l'objectif affiché du guide est de promouvoir un « management par la satisfaction des usagers », celui-ci reste limité dans son contenu, à la méthode d'enquête produisant une mesure de la satisfaction « considérée comme un outil au service d'un pilotage plus rationnel d'une organisation » (p.11).

Cette incitation d'un management appréhendé au travers de la mesure de la satisfaction des usagers n'en est d'ailleurs pas à sa première apparition. Déjà en 2003, le rapport public réalisé par Candiart et Vallet (2003) et intitulé « L'amélioration de l'accueil des usagers dans l'administration »³ préconisait de systématiser la mesure de la satisfaction des usagers afin de se tourner vers les attentes des usagers : « C'est essentiel pour s'adapter aux exigences croissantes des usagers dans le contexte d'une société de service où mesurer la satisfaction du client fait partie depuis longtemps des pratiques du secteur privé » (p.82).

Par conséquent, la mesure de la satisfaction des usagers apparaît régulièrement dans les discours politiques et managériaux témoignant d'un intérêt régulier dans la gestion des services publics. Pourtant, la mise en œuvre d'outils permettant la production d'indicateurs n'est pas la seule forme de gestion d'un service public. De nombreux auteurs ont montré l'importance des pratiques informelles de gestion ne donnant pas lieu à production d'indi-

¹ À titre d'exemple, un recensement d'ouvrages publiés entre 1987 et 2014 en management public révèle une assimilation de ces thèmes. À titre d'exemple, Cros (2001) illustre la question de la collecte des perceptions des usagers uniquement au travers de la mesure de la satisfaction : « Il n'y a pas de qualité sans quantification. La qualité n'est pas subjective. Elle s'appuie sur des critères mesurables » (p.172).

² Guide du Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique (2014), *Une approche renouvelée des études de satisfaction*, Guide pratique pour réaliser son étude de satisfaction pas à pas

³ Rapport Candiart et Vallet (2003), *L'amélioration de l'accueil des usagers dans l'administration*, La Documentation Française, remis au Premier Ministre

cateurs. Le travail de Fabre (2005)⁴ sur l'évaluation des performances des associations par les collectivités territoriales montre par exemple, que les outils informels et directs impliquant une forte présence sur le terrain des élus et des services territoriaux tiennent une place importante dans les modes d'évaluation, ces modes de gestion ne se matérialisant pas par la production d'indicateurs de performance.

Nous faisons le choix dans cette recherche de centrer notre propos sur la prise en compte de la satisfaction des usagers dans le domaine spécifique de l'accueil en mairie. Ce choix résulte de l'analyse d'une prestation en interface directe avec les usagers.

Nous avons ainsi réalisé une enquête par questionnaire permettant d'appréhender de manière exploratoire, les perceptions des responsables de service d'accueil par rapport aux pratiques mises en œuvre⁵. Ce travail montre une utilisation plus importante d'outils caractérisés par une collecte informelle des données (ex. : entretiens directs avec les usagers sans compte-rendu). Les managers perçoivent cependant ces pratiques informelles et directes comme insatisfaisantes, contrairement aux pratiques formelles (ex. : questionnaire de satisfaction). Ces opinions positives sur les pratiques à mettre en place ne se limitent pas aux seuls outils formalisés, mais concernent des pratiques donnant la possibilité d'une mesure de la satisfaction (que ce soit via traitement des réclamations ou par questionnaire).

De ce fait, cette étude exploratoire identifie la bonne représentation dont bénéficient les outils produisant de la mesure de la satisfaction des usagers considérés comme des outils adaptés, satisfaisants et avec un potentiel de développement dans le domaine de la gestion de l'accueil. À l'inverse, les outils susceptibles de ne pas produire de telles mesures apparaissent comme insatisfaisants avec peu de potentiel de développement. Ces données collectées permettent donc d'identifier une tendance à l'assimilation des concepts de « *gestion* » et de « *mesure* » dans le domaine de l'accueil.

Pour notre recherche et afin d'approfondir ce point, nous étudions plus spécifiquement les pratiques de trois responsables de service d'accueil en mairie ayant comme point commun d'avoir été soumis de la part de leurs supérieurs hiérarchiques, à la demande de déploiement d'indicateurs de satisfaction des usagers. Ces managers ont cependant maintenu un système informel de gestion fournissant des données qualitatives sur la perception des usagers du service, mais ne produisant pas d'une mesure de la satisfaction. Cette situation à la fois de pressions au déploiement d'indicateurs et de réticences nous apparaît comme intéressante à analyser pour illustrer le débat entre « *gestion* » et « *mesure* ». Nous tentons ainsi de comprendre pourquoi les managers publics, confrontés à une demande de déploiement de mesure de la satisfaction des usagers, gèrent-ils leurs services sans indicateur ?

Pour cette recherche, des entretiens semi-directifs auprès des responsables des services d'accueil concernés sont effectués. Des documents portant sur leurs pratiques sont également collectés. En complément de ces entretiens et afin de permettre la triangulation des données, d'autres acteurs sont également interrogés, principalement les directeurs en tant qu'initiateurs des projets de déploiement d'outils de mesure et les agents impliqués par la démarche.

⁴ Fabre (2005) expose les résultats d'une enquête par questionnaire menée auprès de 270 chefs de services opérant dans les domaines des sports, de la culture et de la politique de la ville dans 180 villes de plus de 20 000 habitants.

⁵ La démarche méthodologique et les principales données de cette enquête exploratoire figurent en *Annexe 1*. Nous formulons également un commentaire des données en *Annexe 1*.

Dans cette étude, les indicateurs n'apparaissent pas comme les seuls outils servant à gérer un service d'accueil municipal. Au contraire, les données collectées montrent des controverses portant sur le choix de telles modalités de gestion. Les décideurs publics émettent un discours d'incitation poussant au déploiement d'indicateurs de satisfaction des usagers. Réticents à ce déploiement mais loin d'être inactifs face à ces pressions, les responsables de service étudiés sont alors amenés à adapter leurs pratiques. Cette étude permet ainsi de comprendre les motifs de non recours à des formes de gestion sans indicateur. Ces mécanismes apparaissent comme facilitant l'adaptation à la complexité de la gestion d'un service d'accueil et l'interaction entre les acteurs chargés de produire la prestation.

Nous présentons dans un premier temps, le débat portant sur les liens entre les termes de « *gestion* » et de « *mesure* ». Nous exposons dans un second temps, la méthodologie de cette recherche centrée sur l'analyse des pratiques de trois managers. Les données collectées sont alors présentées dans une troisième section, avant une discussion de ces résultats dans une quatrième section.

1. Gérer, c'est mesurer : critique d'une idée-reçue du management

L'association des termes de « *gestion* » et de « *mesure* » fait régulièrement l'objet de débats scientifiques. Les chercheurs ayant analysé ce lien montrent que la gestion peut aussi être pensée avec des outils n'impliquant pas systématiquement la production d'indicateurs.

1.1. De la critique de la mesure en gestion ...

Le débat portant sur les liens entre « *gestion* » et « *mesure* » est appréhendé à travers des recherches qui ont concentré leurs critiques sur les risques d'un management centré sur les indicateurs. Berland *et al.* (2008) dans l'ouvrage collectif intitulé « *Petit bréviaire des idées reçues en management* » et coordonné par Anne Pezet et Samuel Sponem, décrivent les enjeux d'une forme de management tendant vers l'adage « *on ne gère bien que ce que l'on mesure* ». Ces chercheurs évoquent en préambule de leurs propos, les idées reçues sur les intérêts potentiels de la mesure : absence d'ambiguïté, clarification des objectifs, lien avec l'action, moyen de contrôle à distance et d'autonomisation des acteurs ...

Dans le prolongement de cette pensée, nous trouvons également un courant critique à l'égard de la « *rationalité apparente* » des outils de mesure. Maugeri (2001) évoque par exemple les représentations d'un management par l'indicateur : « *Il faut commencer par les dépouiller du manteau « scientifique », « objectiviste » qui les recouvre. Les indicateurs utilisés ne sont jamais « évidents », « justes », « incontournables ». Ils sont liés à des valeurs, à des représentations du « juste », du « vrai », du « pertinent » ... et à des groupes sociaux qui s'en emparent à des fins diverses, ils pourraient toujours être autres* » (p.90).

Le travail de Chiapello et Gilbert (2013) évoque l'importance « *des croyances rationnelles* » à l'occasion d'un propos sur les outils de gestion. Cet intérêt pour la mesure prend forme dans les organisations au travers du déploiement de tableau de bord et « *d'indicateurs prégnants* » mesurant l'atteinte d'objectifs (Boussard, 2001).

Au-delà d'une idée-reçue sur ces aspects scientifiques et rationnels d'une gestion par la mesure, Chiapello et Gilbert (2013) évoque alors les risques liés à l'intégration de conventions

implicites dans le management des organisations. Berland *et al.* (2008) mettent également en évidence les effets négatifs d'un tel management : « *simplification de la réalité, coupure avec le terrain, irresponsabilités, manipulations, court-termisme* » (p.168).

Dans le contexte du management public, Gibert (2000) met en évidence ces effets pervers notamment au niveau de la mise en œuvre de tableaux de bord face à une vision trop instrumentale du changement dans les services publics⁶ au risque de voir des managers coupés du terrain ou pour reprendre le paradoxe développé par Emery et Giauque (2005), à trop « *focaliser sur la mesure* », les gestionnaires publics en viennent à « *perdre le sens de la mesure* ».

Face à ces critiques, les chercheurs en sciences de gestion ont alors montré la place occupée d'une gestion sans indicateur notamment dans le contexte des services publics.

1.2. ... à l'existence d'une gestion marquée par l'absence d'indicateur

Analysant le secteur des enseignes hôtelières, Malleret et Baglin (1995) précisent que les pratiques de gestion doivent former un ensemble adapté aux besoins de chaque structure en combinant des pratiques formelles et informelles de gestion. Nous retrouvons ce point de vue dans le travail de Clancy et Collins (1979) centré sur les mécanismes informels. Pour ces auteurs, les systèmes formalisés peuvent être trop centrés sur le point de vue de certains utilisateurs avec une absence d'information suffisamment détaillée qui limite la prise de décision et la capacité de réactivité de l'organisation. Dans ces travaux, la question des pratiques informelles apparaît fortement liée à la capacité de l'outil à produire des indicateurs. En effet, d'après Clancy et Collins (1979), cette distinction entre formel et informel relève de l'existence d'une procédure administrative et de règles d'analyse des données ne donnant pas la possibilité de mesurer. Les mécanismes informels sont par exemple caractérisés par une interaction entre acteurs (ex. : informations données verbalement entre un agent et son supérieur hiérarchique).

Dans le cadre du management public, la gestion peut passer par le déploiement d'outils plus informels, pas nécessairement explicitement pensée pour la mesure. Hofstede (1981) fut l'un des premiers auteurs à analyser ces pratiques dans le secteur public.

Appliqué au contexte communal français et inscrivant l'évaluation des performances dans le cadre d'une problématique de contingence et de proximité, le travail de Fabre (2005) sur les relations mairie-association montre que les visites sur place des élus ou des services par une présence aux manifestations des associations permettent de contrôler l'utilisation des mises à disposition et le suivi des réalisations : « *les élus et fonctionnaires territoriaux réagissent de façon pragmatique en utilisant au mieux les opportunités qu'offre la proximité géographique caractéristique du groupe communal et en optant pour une approche partiellement contingente du contrôle* » (p.66).

Au-delà de la question de l'existence même de ces pratiques de gestion sans mesure, Berland *et al.* (2008) évoquent l'intérêt de ne pas limiter la gestion aux seules pratiques de mesure où « *le jugement sans mesure, par des experts du domaine, semble plus adapté.*

⁶ À titre d'exemple, Douillet *et al.* (2014) évoquent l'importance croissante acquise par les activités de chiffrage au sein de la Police Nationale. Pour ces chercheurs, le recours aux indicateurs révèle le renforcement d'une « *logique descendante* » de la gestion publique.

C'est la raison pour laquelle les médecins sont évalués par leurs pairs avant d'être évalués par de froides statistiques » (p.164).

Pour Hofstede (1981), le management par des procédures et des normes peuvent en effet constituer un risque pour les organisations publiques. Hofstede (1981) montre alors que dans certains cas, il peut être utile de ne pas mesurer : « *(however), many activities both in private and in public organizations have outputs that can only be defined in qualitative and vague terms* » (p.197).

De ce fait, la mise en place de pratique de gestion sous forme de mesure ne constitue pas le seul moyen mis en œuvre par les managers. Loin de centrer leurs propos uniquement sur la critique de la mesure et de ses risques, les chercheurs en sciences de gestion ont ainsi présenté les pratiques n'impliquant pas systématiquement la production d'indicateurs et les intérêts associés à cette absence de mesure. Certains responsables publics choisissent de maintenir un système de gestion sans mesure en se basant sur des données qualitatives directes. C'est ce que nous analysons dans les sections suivantes au travers d'une étude portant sur l'analyse des pratiques de trois managers publics ayant fait le choix de gérer leurs services sans mesurer la satisfaction des usagers, bien qu'étant soumis à la pression d'un tel déploiement.

2. Gérer sans mesurer : présentation de la démarche méthodologique

Pour compléter les données exploratoires collectées à partir de l'enquête par questionnaire et afin de mieux saisir le sens d'une gestion sans mesure, nous faisons le choix d'étudier les pratiques managériales de trois responsables de service d'accueil en mairie ayant été soumis à la pression de mise en place d'indicateurs de satisfaction des usagers de la part de leurs hiérarchies.

2.1. La présentation des pratiques étudiées

Ce travail compare les situations de trois managers de service d'accueil en mairie. Dans le cadre de la phase exploratoire, certains responsables de service d'accueil ont en effet, fait état d'un intérêt pour l'étude et ont décrit leurs problématiques : pression à déployer une mesure de la satisfaction de la part de leurs hiérarchies et réticences des personnels d'accueil. Nous avons donc choisi d'interroger plus spécifiquement ces managers. Par souci de confidentialité des informations, l'origine territoriale des collectivités étudiées est volontairement masquée. Le tableau 1 présente les caractéristiques de ces structures (notées S1, S2 et S3 dans la suite de l'article).

Tableau 1 : Les caractéristiques des cas étudiés

	Caractéristiques du service d'accueil	Caractéristiques des responsables du service accueil
S1	Effectif du service d'environ 60 en Effectif Temps plein (ETP) organisé autour d'un hall d'accueil principal et de services spécifiques dans le même bâtiment	En poste depuis 2005 en tant que « manager service d'accueil », précédemment employé dans une autre collectivité

S2	Accueil restructuré en système primo-accueil. Configuration en multi-sites (une mairie centrale et trois mairies annexes). Effectif de plus de 50 ETP	Recrutement en 2009 sur le poste de « responsable de service accueil », précédemment responsable d'accueil dans le secteur privé
S3	Service incluant l'accueil de la mairie ainsi que celui du CCAS (situé dans le bâtiment principal) – <i>Centre Communal d'Action Sociale</i> . Effectif d'environ 20 ETP	Responsable d'accueil en poste depuis 2001, responsable de l'ensemble des points d'accueil

Les trois cas étudiés concernent des contextes marqués par une importance donnée à la mesure de la satisfaction des usagers. En tant que responsable de service chargés d'encadrer les agents d'accueil en interface avec les usagers, les managers étudiés sont en effet soumis à une pression à la demande de mesurer la satisfaction des usagers de la part des décideurs publics. Sont regroupés sous la catégorie des décideurs publics, les acteurs ayant manifesté le souhait d'obtenir des indicateurs de satisfaction des usagers. Ces initiateurs des projets sont le Directeur général des services pour la première structure et les Directeurs adjoints en charge des compétences de l'administration générale pour la seconde et la troisième collectivité. La figure 1 ci-après synthétise la place des responsables de service d'accueil⁷.

Figure 1 : La place des responsables de service d'accueil

(1) Pressions à la demande au déploiement d'indicateurs

(2) Formulation de réticences associées à la mesure

Cette figure synthétise les acteurs de la ligne hiérarchique avec un responsable du service d'accueil apparaissant comme un manager tiraillé entre les demandes des supérieurs hiérarchiques (regroupant Directeur général de service et Directeur adjoint) et le management des agents d'accueil en interface avec les usagers. Cette recherche permet en effet d'analyser les tensions des managers tiraillés entre des logiques contradictoires liées à la fois aux exigences de leurs supérieurs hiérarchiques visant le déploiement d'outils de mesure mais également aux réticences des agents d'accueil sur l'opportunité d'un tel outil. C'est l'existence de ces pressions des décideurs publics et de réticences des agents d'accueil qui constitue le motif de choix de ces structures.

Réticents face à ce déploiement mais loin d'être inactifs, les managers étudiés sont amenés à renforcer leurs pratiques. Le responsable de l'accueil de la structure n°1 a ainsi

⁷ Dans ce schéma, les titres professionnels (ex. : responsables du service d'accueil) sont donnés à titre indicatif et varient selon les organisations (ex. : responsables prenant les titres de « manager service d'accueil » ou « responsable d'accueil »).

déployé une fiche de signalement à disposition des agents chargés de relayer les remarques des usagers. Pour la structure n°2, nous retrouvons cette systématisation des remontées formulées lors de la prestation d'accueil à travers la mise en place d'une réunion régulière entre le Directeur adjoint, le responsable du service d'accueil et les agents, réunions dédiées à l'analyse des remarques des usagers, cette réunion faisant l'objet d'un compte-rendu avec un ordre du jour et un suivi des décisions. Enfin, la structure n°3 est différente dans la mesure où le manager a renforcé le système de gestion des réclamations des usagers en place à partir du déploiement d'un cahier électronique⁸ de réclamations (en plus de celui déjà en place à disposition dans les services d'accueil).

2.2. Les modalités de recueil et d'analyse des données

Cette recherche est caractérisée par une stratégie multiple d'accès aux données en combinant pour chaque situation, la collecte de données primaires (ex : entretiens auprès de responsables de service) et de données secondaires (ex : comptes rendus de réunion, rapports sur les réclamations collectées). Ces données sont synthétisées dans le tableau suivant (tableau 2).

Tableau 2 : La présentation des données collectées

	Acteurs interrogés	Documents étudiés
S1	Manager service d'accueil ; Directeur général des services ; Directeur adjoint « Administration générale et citoyenneté » ; Elu en charge de la gestion des personnels ; Deux agents d'accueil	Magazine interne ; Guide de rédaction administrative ; Fascicules de communication ; Journal interne ; Comptes rendus de réunions ; Notes de service
S2	Responsable service d'accueil ; Directeur adjoint « Pôle des services à la population » ; Trois agents d'accueil	Comptes rendus de réunions ; Notes de service ; Fascicules de communication
S3	Responsable service accueil ; Directeur adjoint « Territoires et Proximité » ; Deux agents d'accueil	Notes de service ; Comptes rendus de réunions ; Rapports sur les réclamations collectées

Cette recherche a ainsi interrogé pour chaque collectivité, les managers du service en charge de la prestation. Ces entretiens sont marqués par des rencontres régulières durant la période caractérisée par la pression au déploiement d'indicateurs de la part des décideurs publics et par le déploiement des pratiques identifiées (ex. : fiche de signalement pour la structure n°1). Sont également interrogés les décideurs publics ayant incité au déploiement d'enquête. En complément de ces entretiens, huit acteurs impactés par la démarche de gestion sont également interrogés (agents, usagers). Ces entretiens semi-directifs ont permis d'accéder au sens que les acteurs donnent à leurs pratiques en permettant d'obtenir leur

⁸ Le déploiement de cet outil consiste en la formalisation d'une procédure de traitement des réclamations, via une centralisation des remarques par un système d'information dédié et un engagement sur un délai de réponse à partir d'un traitement informatique, cet outil ne donnant pas la possibilité de quantifier les réclamations mais uniquement de les traiter.

perception sur les pratiques managériales utilisées. D'après Gavard-Perret *et al.* (2008, p.88), « *l'entretien se caractérise par une rencontre interpersonnelle qui donne lieu à une interaction essentiellement verbale* ».

Un guide d'entretien est réalisé afin de faciliter la collecte des informations et le croisement des données (tableau 3).

Tableau 3 : La structure du guide d'entretien

Axes	Thèmes abordés
1. Présentation du contexte	Acteurs et services impliqués ; Historique des démarches ; Pratiques souhaitées et caractéristiques de ces outils ; Modes de pressions identifiés ; Discours mis en avant
2. Présentation des pratiques mises en œuvre	Caractéristiques des pratiques choisies suite aux pressions des décideurs publics ; Date de lancement ; Acteurs mobilisés ; Modalités de présentation et de construction des outils ; Compétences mobilisées
3. Présentation des usages des pratiques identifiées	Difficultés de déploiement ; Modalités d'interprétation ; Amélioration des services, Responsabilisation des acteurs et management des équipes d'accueil ; Aide à la prise de décision ; Modalités de diffusion des résultats.

Pour chaque entretien réalisé, les interviewés sont interrogés sur le processus de déploiement (présentation du contexte initial, des pressions des décideurs publics, des adaptations et des usages des pratiques identifiées). En tant qu'outil concourant à la gestion des services publics, les pratiques de gestion identifiées mises en œuvre suite aux pressions des décideurs publics sont analysées comme des technologies aux services des managers dans la conduite de la gestion de l'accueil (principalement au travers de l'amélioration du service et du management des équipes d'accueil).

3. Gérer sans mesurer : étude des pratiques de trois responsables d'accueil en mairie

Les managers des services d'accueil étudiés sont soumis à la demande de déploiement d'une mesure de la satisfaction des usagers sous forme de taux ou d'indice. Cependant, ces questionnaires ont émis des freins à un tel déploiement. Loin d'être inactifs, ces managers ont alors adapté leurs pratiques vers une logique de management sans mesure de la satisfaction des usagers.

3.1. Des managers soumis à la demande de déploiement d'indicateurs de satisfaction

Les managers étudiés sont confrontés à des demandes de déploiement d'indicateurs de satisfaction des usagers de la part de leurs supérieurs hiérarchiques. Ces projets initiés par les décideurs publics, visent la construction d'enquêtes ponctuelles de satisfaction sous forme de questionnaires papiers portant les titres de « *baromètres de satisfaction* » (pour la structure n°3) ou d'« *enquêtes de satisfaction* » (structure n°1 et n°2).

Les managers interrogés soulignent les multiples formes de ces incitations apparaissant lors de rencontres de travail (ex. : discours oraux lors de réunions de direction) et sur des supports de synthèse (ex. : comptes rendus de réunions des directeurs, notes de service ou plans stratégiques mentionnant ces projets), ces incitations marquant le souhait des directeurs de voir concrétiser un management par la mesure de la satisfaction des usagers.

Dans leurs contenus, les discours émis par ces décideurs publics s'orientent vers la logique des contraintes en présentant un cadre de travail justifiant le déploiement d'une mesure de la satisfaction des usagers. Ainsi au niveau de la structure n°1 par exemple, le Directeur général met en avant le souhait d'une démarche qualité plus formalisée où l'enquête est présentée comme un moyen de vérification de l'application de la charte d'engagement, l'absence d'indicateur étant appréhendée comme incompatible avec cette démarche : « *Il ne peut pas y avoir de qualité du service d'accueil sans la bonne volonté des agents par leurs implications. La mobilisation permet de faire prendre conscience aux agents qu'il est nécessaire de considérer l'usager comme une personne à part entière et pas comme un simple administré* » (JM, Directeur général des services – S1).

Dans ce contexte, le manager du service d'accueil évoque l'argumentation régulièrement soulignée notamment par l' élu en charge des services municipaux, portant sur la compatibilité de l'enquête chargée de vérifier l'application de la charte d'accueil : « *Les élus nous demandent de trouver des moyens novateurs pour aller plus loin dans la quête du sentiment de satisfaction. [...] Les élus jouent un rôle important au niveau du dispositif qualité avec la charte d'accueil. Pour eux, il faut des indicateurs par le biais d'une enquête pour vérifier l'application de la charte* » (XC, Manager du service accueil – S1).

Nous retrouvons cette même logique des discours d'incitation au niveau de la structure n°2 s'orientant plus spécifiquement vers la logique des contraintes d'un accueil en situation multi-sites. L'enquête est alors présentée comme un moyen de gérer la distance des points de services afin de disposer d'un outil de surveillance à distance, l'outil de mesure apparaissant comme adapté à la configuration de l'accueil. L'enquête est par exemple présentée par le Directeur adjoint, comme un moyen de gestion de la distance avec les mairies annexes implantés dans les quartiers et de réduction de la complexité : « *On n'a pas d'outils de mesure de la satisfaction, mais (le Directeur adjoint en charge des services) souhaite ce type d'outils car nous avons plusieurs sites. Le Directeur pense que c'est plus simple d'évaluer tous les points d'accueil par un questionnaire, même si en mairie de proximité, nous ne gérons qu'une partie des services aux usagers* » (LR, Responsable service accueil – S2).

Enfin concernant la structure n°3, les discours d'incitation au déploiement d'indicateurs apparaissent plus larges au travers de la figure de l'usager actuel où « *l'usager demande d'être écouté (... et de) mettre l'usager au centre de l'administration* » (Compte-rendu de réunion). Le Directeur adjoint évoque par exemple les groupes de concertation auxquels participent déjà les usagers qui constituent également un moyen de remontées des opinions, dispositif qui a également ses limites : « *Faire participer dans des instances de démocratie de proximité, c'est compliqué, une pratique insuffisamment représentative et adaptée d'ailleurs* » (ML, Directeur adjoint – S3). Il s'agit dans ce cas, de disposer d'un outil qui réduit la complexité apparente des retours des usagers apparaissant également dans le cadre de commissions consultatives de proximité par exemple.

Dans ces cas, la gestion par la mesure est présentée comme en phase avec les contraintes actuelles (que ce soit lié à la structure de l'accueil et/ou à la figure de l'usager). Les discours

de justification mettent en cause les outils habituellement utilisés sur des aspects tels que leurs faibles représentativités par exemple. À l'inverse, la mise en œuvre d'enquête de satisfaction des usagers produisant des indicateurs est vue comme le moyen d'une gestion efficace avec un échantillon maîtrisé et représentatif de la population. Pourtant, face à ces incitations, les managers étudiés se sont avérés être réticents au déploiement d'une logique de gestion basée sur la mesure de la satisfaction des usagers.

3.2. Des managers réticents au déploiement d'une telle logique de gestion

Les discours d'incitation au déploiement d'un management par la mesure font face aux réticences des managers à l'égard de la mesure de la satisfaction des usagers. Cette logique est appréciée par les responsables d'accueil notamment au travers de l'importance des réticences des agents impliqués. La mise en œuvre d'une gestion sans indicateur est présentée comme permettant la prise en compte de ces réticences. C'est ce que développe par exemple, le manager du service d'accueil de la structure n°1 lorsqu'il évoque les difficultés au lancement d'un questionnaire papier. Pour ce responsable, il ne peut pas y avoir de qualité du service d'accueil sans l'implication des agents : *« 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 »* (XC, Manager service accueil – S1). La mise en œuvre d'une mesure de satisfaction est perçue comme étant susceptible de réduire les aspects personnels et humains de gestion. Les responsables interrogés partagent ainsi l'idée de la priorité à donner au lien social avec une responsable d'accueil en interface avec les agents soucieux de leurs motivations, où l'outil ne doit pas pousser à dévaloriser le travail effectué.

Les managers étudiés mettent également en avant dans leurs propos les réticences des usagers. Souhaitant privilégier le contact direct avec le public, le responsable de l'accueil de la structure n°2 souligne l'importance du lien entre la prestation et l'appréciation de l'utilisateur par rapport aux modalités de gestion de ce service : *« La population ne se sent pas très concernée par ce type de gestion managériale (enquête de satisfaction). Je privilégie le lien direct avec l'équipe municipale, voire le Maire car je redoute la technocratisation d'une institution qui touche leur vie de tous les jours, même si les populations qui s'installent dans la ville, les néo ruraux, y sont plus sensibles »* (LR, Responsable service accueil – S2).

Outre les réticences des acteurs impliqués, les managers mettent également en avant l'importance de la proximité et le maintien d'un contact humain direct en jouant un rôle d'interface entre les décideurs publics, les agents d'accueil et les usagers. La mise en œuvre d'une mesure de la satisfaction est en effet perçue comme une pratique de normalisation susceptible de réduire les aspects humains et sociaux de proximité. Le responsable de la structure d'accueil n°3 interrogé partage ainsi l'idée de la priorité à donner aux relations sociales *« pour régler les problèmes au quotidien du service »* (AC, Responsable service accueil – S3). L'absence d'un instrument de mesure est ainsi présentée comme favorisant paradoxalement la réactivité et l'adaptation du service public en souhaitant ne pas trop bureaucratiser la gestion du service.

Par conséquent, malgré les discours incitatifs des décideurs publics au déploiement d'indicateurs, les managers étudiés apparaissent réticents à l'égard de ces modalités de gestion. Le déploiement de pratiques sans indicateur constitue un moyen facilitant la proximité des

acteurs chargés de la réalisation de la prestation (volonté d'éviter une bureaucratisation de la gestion du service ou une démotivation par exemple). Ces managers sont alors tiraillés entre d'une part, des incitations à la mesure de la satisfaction par la hiérarchie et d'autre part, des réticences des agents qui devront eux-mêmes œuvrer à la bonne gestion de l'outil (par exemple en incitant au remplissage du questionnaire). Ces controverses autour du choix des modes de gestion ont alors amené ces managers à engager une adaptation de leurs pratiques.

3.3. Des managers renforçant leurs pratiques vers une gestion sans indicateur

Malgré les discours incitatifs des décideurs publics au déploiement de pratiques de mesure, les managers étudiés n'ont pas souhaité déployer de tels outils. Ils ont cependant été obligés d'adapter leurs pratiques afin de répondre aux deux exigences contradictoires (pression des supérieures hiérarchiques et réticences des agents d'accueil). Les situations étudiées sont en effet marquées par l'aménagement de systèmes complémentaires, ces renforcements étant présentés comme une réponse aux pressions des décideurs publics au déploiement d'indicateurs.

Suite aux demandes du Directeur général, le manager de la structure d'accueil n°1 a ainsi systématisé la mise en place d'une fiche de signalement organisant les remontées des usagers par les agents territoriaux. Cette fiche est présentée comme « *innovante* » dans le cadre des services d'accueil en général et de la collectivité en particulier et a fait l'objet d'un plan de communication interne (via une diffusion de l'initiative par fascicules explicatifs et plusieurs articles dans le journal interne de la commune). Cet outil qualitatif ne produit pas d'indicateurs et constitue pour le manager d'accueil un moyen de prendre en compte les remarques des usagers et les réticences des agents à l'égard du questionnaire. À partir des fiches de signalement, cette pratique a permis l'amélioration des lieux d'accueil et l'identification de besoins en formations complémentaires des agents en constituant un moyen d'argumentation sur l'importance des problématiques d'accueil : « *Nous avons à ce jour surtout travaillé sur l'amélioration de l'accueil du public par une modification des lieux (d'accueil des usagers). (...) La restructuration du point accueil est passée par un enrichissement des compétences des agents. Dans le but de pouvoir fournir des informations précises sur les démarches administratives et d'état civil, une formation a été mise en place auprès des agents d'accueil* » (MP, Directeur adjoint – S1).

Cette pratique de fiche n'est pas exclusive d'autres outils puisque le manager de l'accueil évoque également le maintien d'un système d'écoute des usagers en direct. La démarche consiste par exemple, à faire savoir auprès des agents que ces informations sur les perceptions des usagers ont leurs importances : « *Les retours en direct des usagers que j'entends de mon bureau de temps en temps ont une importance. Les agents le savent* » (XC, Manager service accueil – S1).

De même, la mise en place d'une systématisation de réunions régulières consacrées aux remarques des usagers relayées par les agents constitue pour le manager de la structure n°2, un mode de gestion efficace en rupture avec les pratiques passées. Ce déploiement constitue d'ailleurs un moyen de mettre en correspondance son histoire professionnelle passée (dans le secteur privé), la nouvelle configuration de l'accueil (contexte de restructuration de l'accueil organisée en primo-accueil) et sa pratique actuelle de gestion : « *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'information. Il est fait référence à de l'insatisfaction d'usagers » (MR, Directeur adjoint – S2). Cette systématisation d'une organisation impliquant les agents est d'ailleurs présentée par le responsable interrogé comme permettant une mise en œuvre de mesures correctives (amélioration de la signalisation des bureaux) en constituant un moyen de réflexion sur le développement de nouveaux dispositifs. Loin d'être inactifs face aux exigences des décideurs, les managers sont ainsi amenés à renforcer leurs systèmes en déployant de nouvelles pratiques.

Le responsable du service d'accueil n°3 est différent puisque le responsable à perfectionner un outil déjà en place, à savoir le traitement des réclamations à partir de la mise en place d'un cahier des réclamations à disposition de l'accueil. Le manager a ainsi développé un système électronique de collecte des réclamations. Ce souhait de limiter l'outil dans sa capacité de production de statistique résulte de la volonté de ne pas démotiver les agents : *« Une telle démarche n'est pas possible si les agents ne sont pas motivés à le faire. Une des premières missions est donc de répondre à ces interrogations et d'apaiser les inquiétudes afin d'éviter une démobilisation des agents. Pour les agents, ceci est très important. On peut toujours écrire toutes les procédures que l'on veut, mais la qualité est faite concrètement par les agents. Ils doivent donc être associés aux démarches »* (AC, Responsable service accueil – S3).

L'adaptation des pratiques apparaît donc comme un moyen de répondre à la pression des décideurs publics face au besoin d'une gestion par la mesure. Face aux controverses sur les pratiques de gestion des services, les managers interrogés font le choix de systèmes renforcés ne produisant pas d'indicateurs de satisfaction (que ce soit à partir de nouvelles pratiques ou le perfectionnement d'un système en place). Ces adaptations sont appréhendées par les managers comme des moyens facilitant la gestion au quotidien du service et l'identification d'amélioration tout en leur permettant de répondre à l'exigence d'une évolution de la gestion du service de la part des décideurs publics.

4. Discussion et conclusion

Pour tenter de répondre à la question-titre de l'article, nous avons mené une méthodologie de recherche en partant d'une enquête exploratoire par questionnaire révélant une tendance à l'assimilation des concepts de « gestion » et de « mesure ». Ce travail est complété par l'étude des pratiques de trois managers confrontés à une demande de déploiement d'indicateurs. Le choix de ces trois situations apparaît intéressant pour deux raisons : d'une part, il permet de disposer d'un retour d'expériences sur les pratiques procédant à une analyse des activités n'impliquant pas une mesure des résultats de l'action du service ; d'autre part, le fait d'avoir été soumis à la pression au déploiement d'indicateurs de la part des décideurs publics permet de comprendre les réticences associées au recours à de telles pratiques de mesure et l'intérêt de ne pas mesurer la satisfaction.

4.1. Gérer n'est pas mesurer : Quand les fins ne peuvent être confondues avec les moyens

L'étude des pratiques de ces trois managers permet de relativiser les discours émis régulièrement comme par exemple, « gérer, c'est mesurer ». Dans cette étude, les indicateurs de satisfaction n'apparaissent pas comme les seuls outils servant à gérer un service d'accueil

municipal. La recherche montre qu'il n'existe aucune solution universelle où la gestion ne peut être réduite aux mécanismes de mesure. Chaque mesure s'effectue à partir d'un point de vue qui dépend de l'utilisation que les acteurs veulent en faire, impliquant des choix par essence subjectifs des pratiques. Les discours émis par les décideurs publics justifiant une forme particulière de pratique résultent donc davantage du registre des croyances d'une époque donnée que d'une gestion « rationnelle ». Ces discours empruntent ainsi les caractéristiques d'une « rhétorique » ou d'un « énoncé collectif »⁹ pour reprendre les termes de Waechter (2003).

Cette étude permet donc d'illustrer les propos de Berland *et al.* (2008) portant sur l'idée reçue en management « *on ne gère bien que ce que l'on mesure* », idée reçue qui apparaît plus prégnante dans le contexte spécifique des services publics. Le *New Public Management* a en effet œuvré particulièrement pour favoriser cette assimilation en assurant la promotion de pratiques produisant des indicateurs notamment des enquêtes de satisfaction en s'inspirant de système de « *regulation par le marché* » (Lascoumes et Sinard, 2011)¹⁰. Le discours du *New Public Management* apparaît alors comme une rhétorique au service du déploiement de pratiques spécifiques de gestion. Nous retrouvons d'ailleurs cette même logique du discours dans les propos des décideurs publics interrogés. Ces discours orientent en effet, leurs incitations vers la logique des contraintes portant sur la capacité des indicateurs à être en phase avec les contraintes d'une gestion actuelle (en phase avec la gestion actuelle d'un service et les nouvelles caractéristiques de l'utilisateur). Les décideurs publics expliquent que le changement de contexte implique l'adoption de nouvelles pratiques de management public permettant de mieux « *rendre compte* » de son action. Les discours mettent en avant l'image « *rationnelle* » et « *scientifique* » des indicateurs sur fond de critiques des outils de gestion habituellement utilisés (ex. : faible représentativité des conseils de quartier, des conseils consultatifs). Cette analyse rejoint le constat de Bourguignon (2003) sur les discours centrés sur la pro-activité des outils de pilotage. Or, d'autres pratiques existent et ne peuvent être négligées, l'indicateur n'étant qu'un moyen, une mesure servant au management.

4.2. Avoir le sens de la mesure ou l'intérêt de ne pas mesurer en gestion

Au-delà du constat de l'existence de pratiques de gestion sans mesure, cette recherche montre les intérêts de ne pas mesurer. Les pratiques de gestion sans mesure facilitent en effet l'adaptation à la complexité des situations de gestion d'un service liée à la multitude des demandes reçues à l'accueil. L'étude montre que ces modes de management sont caractérisés par la prise en compte de la complexité des situations d'accueil par rapport

⁹ Waechter (2003) met en évidence que l'exigence de satisfaction des usagers acquiert depuis les années 1980, les traits d'un « énoncé collectif ». 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* » (p.1). Cet énoncé collectif se manifeste dans le cas précis, notamment par la multiplication d'articles, de livres et de rapports publics consacrés à l'objectif de mesurer la satisfaction des usagers.

¹⁰ À titre d'exemple, Osborne et Gaebler (1992) formulent le vœu de systématiser les pratiques de mesure de la satisfaction. Le déploiement de pratiques de mesure de la satisfaction des usagers figure parmi les préconisations d'Osborne et Gaebler (1992), ouvrage associé au renouvellement des pratiques de gestion des services publics appelé *New Public Management*.

à un système basé sur la production d'un indicateur. La mise en œuvre d'une pratique de mesure implique en effet 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 de l'enquête. Cette mise en œuvre nécessite un processus de simplification de la réalité en fonction des intérêts et des objectifs des managers amenés à utiliser l'indicateur. La mise en œuvre d'un tel outil de mesure implique alors la recherche d'un consensus sur cette simplification, loin d'être évidente compte tenu de la diversité des prestations d'accueil.

A contrario, l'absence d'instrument de mesure permet de laisser libre les aspects sur lesquels va porter la gestion en évitant les contraintes d'une gestion déterminée *a priori* et de la réduction de la complexité. L'adaptabilité de l'outil servant aux remontées permet alors d'assurer la réactivité et de prendre en compte la diversité des situations au gré des problèmes d'accueil rencontrés sans identification de critères prédéterminés.

Au-delà de la question de la complexité de la gestion d'un service d'accueil, la mise en œuvre d'une gestion sans mesure facilite également la prise en compte des logiques des acteurs impliqués par rapport à un système avec indicateur. Le déploiement d'une pratique de mesure de la satisfaction des usagers est en effet marqué par une confrontation aux réticences des acteurs pouvant provenir des craintes de surveillance du travail des agents ou de la logique de comparabilité des performances (ex. : comparaison d'enquêtes sur différentes périodes amenant à un jugement de la part des managers). Le déploiement d'une enquête implique alors un processus de discussion pouvant être long. Ce processus est d'autant plus nécessaire que les responsables d'accueil ont besoin des agents pour faire fonctionner l'outil par exemple en incitant les usagers à répondre aux questionnaires. Concernant le déploiement d'un questionnaire, les responsables sont ainsi amenés à mettre en place un processus d'intéressement et de mobilisation à la démarche, par exemple via des discours d'intéressement, l'abandon de critères d'évaluation considéré comme non applicable ou l'évitement de certains termes pouvant rendre le déploiement difficile.

A contrario, l'absence d'une pratique de mesure permet d'éviter les représentations associées à une gestion par l'indicateur et le nécessaire travail de discussion, de négociation et d'amendement, travail long et coûteux en termes de temps et de moyens sollicités. Cette logique d'interaction est appréciée par les responsables étudiés au travers de l'importance de la proximité avec les acteurs (pris au service large incluant les décideurs publics, les agents, les usagers). Ces interlocuteurs apparaissent ainsi critiques vis-à-vis de systèmes de gestion utilisant des indicateurs, la mesure étant vue comme susceptible de réduire cette proximité.

Annexe 1 : La présentation de la méthodologie exploratoire

Le questionnaire a été envoyé auprès des responsables d'accueil dans les communes de plus de 15 000 habitants, soit 592 communes identifiées, hors Départements d'Outre-Mer et Territoires d'Outre-Mer. À partir de ces envois, 134 questionnaires ont été collectés et 112 réponses exploitées, soit un taux de retour de 18 %. Les questionnaires ont été collectés par retour postal, fax mais également par Internet où un site Internet fut réalisé spécifiquement pour cette étude.

La structure du questionnaire est orientée sur la présentation des données du service, les pratiques d'évaluation utilisées et leurs utilités dans la gestion du service d'accueil (tableau 4).

Tableau 4 : La structure du questionnaire

Sections	Caractéristiques de la structure du questionnaire
1- Les caractéristiques de la collectivité et du service accueil	Cette partie vise à cerner les caractéristiques de l'environnement des pratiques utilisées. Il permet d'identifier les paramètres de taille du service, de distance et de système de management de la qualité du service en place.
2- Les outils utilisés par le responsable de l'accueil	Cette section permet d'identifier les pratiques d'évaluation utilisées et jugées les plus aptes à répondre aux problèmes de l'accueil. Cette partie liste des outils à la fois formels et informels susceptibles de produire ou non des indicateurs.
3- L'utilisation des données sur la satisfaction des usagers	Cette partie vise à comprendre à quoi sert l'évaluation analysée au travers de la prise de décision, du management des équipes et des stratégies de diffusion.

Les caractéristiques des répondants sont les suivantes (section 1 du questionnaire). Les questionnaires étudiés font apparaître une diversité de la taille des collectivités avec une plus grande représentativité de l'échantillon pour ce qui est des villes de plus de 100 000 habitants qui représente 8 % des envois mais 15 % de l'échantillon. Cela peut s'expliquer par la présence plus fréquente de compétence en management de la qualité au sein de ces collectivités. Par ailleurs, les services étudiés sont marqués par un équilibre entre un mono-accueil (un seul site) représentant 50 % des répondants et le multi-accueil représentant l'autre moitié (plus d'un site). Le contexte de management du service est appréhendé au travers des outils de management de la qualité utilisés dans le service. Les outils les plus utilisés sont les projets de service d'amélioration (19.22 %) et les formations d'accueil à la qualité de service (23.13 %).

Ce travail met également en évidence les pratiques utilisées par les collectivités et leurs finalités dans le cadre de l'accueil (section 2 et 3 du questionnaire). Cette étude permet d'étudier le ressenti des responsables par rapport à l'adaptation des outils utilisés. La méthode a consisté à construire des indicateurs d'utilisation, d'insatisfaction et de potentiel de développement pour chaque méthode (tableau 5).

Tableau 5 : Les indicateurs portant sur les pratiques de gestion du service d'accueil¹¹

Pratiques étudiées	Taux d'utilisation	Taux d'insatisfaction	Taux de potentiel
Recueil des réclamations avec statistique	31,25 %	14,29 %	53,25 %
Recueil des réclamations sans statistique	27,68 %	45,16 %	14,81 %
Questionnaire permanent	16,07 %	11,11 %	29,79 %
Questionnaire ponctuel	33,04 %	16,22 %	58,67 %
Entretien direct avec les usagers avec compte-rendu	16,96 %	10,53 %	21,51 %
Entretien direct avec les usagers sans compte-rendu	51,79 %	41,38 %	12,96 %
Groupe de réflexion	11,61 %	7,69 %	30,30 %
Comité d'experts	8,93 %	20,00 %	17,65 %
Retour des agents avec compte-rendu	23,21 %	15,38 %	44,19 %
Retour des agents sans compte-rendu	40,18 %	35,56 %	19,40 %
Boîte de suggestions permanente avec consolidation	14,29 %	18,75 %	45,83 %
Boîte de suggestions permanente sans consolidation	13,39 %	26,67 %	10,31 %
Boîte de suggestions ponctuelle	14,29 %	37,50 %	25,00 %

Ce travail montre que les outils les plus utilisés par les répondants sont les entretiens directs avec les usagers et les retours des agents, méthodes caractérisées par l'absence de compte-rendu. Il s'agit d'outils révélant le caractère plutôt informel des pratiques utilisées dans les services d'accueil en mairie. Les outils apparaissant comme les plus insatisfaisants pour les répondants sont les recueils des réclamations sans traitement statistique et les entretiens directs avec les usagers sans compte-rendu (paradoxe d'un outil utilisé mais rencontrant un faible intérêt).

Les outils ayant le plus de potentiels aux yeux des répondants sont les recueils des réclamations avec traitement statistique et les questionnaires ponctuels rencontrant un potentiel supérieur à 50 %. À l'inverse, les entretiens directs sans compte-rendu et les boîtes de suggestion sans consolidation ont un faible potentiel de développement. Le commentaire de ces données figure dans l'introduction du présent article.

¹¹ La construction de ces indicateurs s'appuie sur les méthodes de calcul suivantes : Taux d'utilisation (Nombre total d'utilisateur / Nombre total de répondants), Taux d'insatisfaction (nombre d'utilisateurs insatisfaits / nombre total d'utilisateurs) et taux de potentiel de développement (nombre total envisageant la méthode / nombre total de non utilisateurs).

Bibliographie

- Berland N., Chevalier-Kuszla C. et Sponem S., 2008. On ne gère bien que ce que l'on mesure *In* d'Anne Pezet et Samuel Sponem, *Petit bréviaire des idées reçues en management*, CRIM, La Découverte, Paris, 159-168.
- 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*, 27-53.
- Boussard V., 2001. Quand les règles s'incarnent L'exemple des indicateurs prégnants. *Sociologie du travail* 43, 533-551.
- Chiappello E. et Gilbert P., 2013. *Sociologie des outils de gestion*. La Découverte, Paris.
- Clancy D. and Collins F., 1979. Informal Accounting Information Systems: Some Tentative Findings. *Accounting Organizations and Society* 4 (1-2), 21-30.
- Cros R., 2001. *La qualité dans les collectivités territoriales*. Berger-Levrault, Paris.
- Douillet A.C., De Maillard J. et Zagrodzki M., 2014. Une centralisation renforcée par le chiffre ? Les effets contradictoires des indicateurs chiffrés dans la police nationale en France. *Politiques et Management Public* 31 (4), 421-442.
- Emery Y. et Giauque D., 2005. *Paradoxes de la gestion publique*. L'Harmattan, Paris.
- 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.
- Gavard-Perret M.-L., Gotteland D., Haon C. et Jolibert A., 2008. *Méthodologie de la recherche réussir son mémoire ou sa thèse en sciences de gestion*. Pearson Éducation, Paris.
- Gibert P., 2000. Mesure sur mesure. *Politiques et Management Public* 18 (4), 61-89.
- Hofstede G., 1981. Management Control of Public and not-for-profit Activities. *Accounting, Organizations and Society* 6 (3), 193-211.
- Lascoumes P. et Simard L., 2011. L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction. *Revue française de science politique* 61 (1), 5-22.
- Malleret V. et Baglin G., 1995. Les modes de gestion de la performance dans les chaînes hôtelières françaises. *Revue Française de Comptabilité* 268, 47-56.
- Maugeri S., 2001. *Délit de gestion*. La dispute.
- Osborne D. and Gaebler T., 1992. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley, New-York.
- Waechter V., 2003. *La modernisation des services publics locaux par l'utilisateur contribution à la sociologie du changement organisationnel*. Thèse Université Marc Bloch de Strasbourg.