



**HAL**  
open science

# L'étalonnage, outil d'amélioration des performances dans les organisations publiques

Simon Wangani

► **To cite this version:**

Simon Wangani. L'étalonnage, outil d'amélioration des performances dans les organisations publiques. Gestion et management. Université Paris-Est, 2010. Français. NNT : 2010PEST3003 . tel-00593717

**HAL Id: tel-00593717**

**<https://theses.hal.science/tel-00593717>**

Submitted on 17 May 2011

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE PARIS EST  
U.F.R. SCIENCES DE GESTION  
ECOLE DOCTORALE OMI

**L'ETALONNAGE, OUTIL D'AMELIORATION DES PERFORMANCES  
DANS LES ORGANISATIONS PUBLIQUES**

**THESE**  
Pour l'obtention du titre de  
DOCTEUR EN SCIENCES DE GESTION

Présentée et soutenue publiquement par

**Simon WANGANI**

**JURY**

**Membres du Jury**

Directeur de thèse : Monsieur AVENEL JEAN

Professeur à l'université Paris Est

Présidente : Madame CAUSSE GENEVIEVE

Professeur émérite à l'université Paris Est

Rapporteurs : Monsieur GUIDICELLI PIERRE

Professeur émérite à l'université Paris 1 Sorbonne

Monsieur KLEIN JEAN

Professeur au Conservatoire National des arts et métiers

07 Juin 2010

L'université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

## Remerciements

Si la thèse est un exercice solitaire, je suis très heureux de remercier ici toutes les personnes qui m'ont aidé et sans qui cette thèse n'aurait jamais vu le jour.

Je remercie d'abord mon directeur de thèse, le professeur Jean AVENEL pour son suivi attentif tout au long de ces trois années de thèse. Il a toujours été disponible et a su me guider à chaque étape de cette recherche.

Pour avoir accepté la tâche de rapporteur et leur présence dans ce jury de thèse, je remercie les professeurs G n vieve CAUSSE Pierre Guidicelli et Jean KLEIN

Je tiens également   remercier toute ma famille pour leurs encouragements constants.

## SOMMAIRE

Résumé.....	2
INTRODUCTION GENERALE.....	3
1 ère PARTIE : LA STRUCTURE JURIDIQUE ET MANAGERIALE DE L'ETALONNAGE ET DES ORGANISATIONS PUBLIQUES.....	14
CHAPITRE I : La démarche explicative du concept d'étalonnage : l'analyse classique d'étalonnage et de la loi organique relative aux lois de finances.....	15
CHAPITRE II : La démarche théorique de la structure des organisations publiques : la question de la productivité et de la qualité dans les organisations publiques.....	58
II ème PARTIE : LES THEORIES ET LES HYPOTHESES EN VUE DE LA GESTION DES ORGANISATIONS PUBLIQUES.....	120
CHAPITRE III : Les organisations publiques et la théorie des contrats.....	123
CHAPITRE IV : L'étalonnage, instrument de gestion de la productivité et de la qualité des organisations publiques.....	155
III ème PARTIE : DISCUSSION DES RESULTATS : L'ETALONNAGE, OUTIL D'AMELIORATION DES PERFORMANCES DES ORGANISATIONS PUBLIQUES.....	249
CHAPITRE V : La montée en puissance de la pratique de l'étalonnage dans les différentes catégories d'organisations publiques.....	252
CHAPITRE VI : L'étalonnage, véritable système conventionnel de productivité et de qualité des organisations publiques.....	280
CONCLUSION GENERALE.....	310
BIBLIOGRAPHIE.....	314
Liste des tableaux.....	332
Liste des graphiques.....	333
Listes des annexes.....	334
TABLE DES MATIERES.....	344

## **Résumé de la thèse en français :**

Cette thèse vise à améliorer le contrôle de gestion des organisations. L'objectif est de répondre à la question suivante : quel est le rôle et l'impact de l'étalonnage dans la gestion des organisations publiques ? A l'issue d'une revue de la littérature approfondie, un cadre d'analyse de la particularité des organisations publiques a été mise en place et a permis de dégager les spécificités de ces organisations, lesquelles ne permettent pas de mettre en pratique les outils classiques du contrôle de gestion des organisations publiques tels que le tableau de bord, la lof, le reporting.... L'enquête a été réalisée sur un échantillon d'une quarantaine de personnes composé des universitaires, des agents des organisations publiques et des professionnels (experts comptables, commissaires aux comptes et avocats). L'ensemble des résultats obtenus a permis de valider l'hypothèse générale selon laquelle l'étalonnage constitue un outil d'amélioration des performances dans les organisations publiques.

**Mots clés :** étalonnage, contrôle de gestion, outil, performances, organisations publiques

## **ABSTRACT :**

This doctoral thesis addresses / explores the impact of management control on public organisations. The / my purpose is to question and evaluate the role of benchmarking in the management of public organisations and the ways in which this currently much used / popular/ strategy / method can impact on the management / functioning of public organisations. This work offers a comprehensive review of what has been written in the field. It also provides an analytical framework to assess the particularities / specific features of those organisations, those which make it difficult to implement the classic strategies / tools of management control, that is lof, dashboard or reporting. A survey has been carried out with a sample group, of about forty people consisting of academics and other professionals: chartered accountants, financial auditors, legal counsels. The obtained results helped validate our general hypothesis that benchmarking does constitute a tool which can greatly improve the performance and management of public organisations.

**Key words:** benchmarking, management control, performance, public organisations, productivity.

## Introduction générale.

Le contrôle de gestion est né dans les entreprises industrielles. Le modèle sous-jacent est celui de la répétition continue du cycle achats – production – stocks – ventes. Cela suppose le caractère non ambigu des objectifs, la possibilité de mesurer les résultats et de porter des actions correctrices. Or, les activités de service se caractérisent par des prestations à caractère discrétionnaire. Et par voie de conséquence, une incidence sur la qualité des prestations et du résultat.

Dans le monde concurrentiel d'aujourd'hui, il est essentiel pour le service de répondre de façon efficace aux besoins de ses usagers, clients. Atteindre cet objectif peut paraître relever de l'impossible : les évolutions constantes de la technologie, les techniques de production, des méthodes de distribution et les changements dans les préférences des usagers, des clients sont autant de facteurs qui rendent plus difficile le maintien d'une position compétitive.

Qualité, productivité, atteindre l'excellence : les dirigeants des activités de service public se sont emparé de ces questions avec autant d'intérêt. Le management public des années 2002,2003 investit une thématique avec le phénomène de la globalisation des échanges. Cette thématique est celle de l'amélioration des performances, de la qualité dans le service public.

Face à cette situation, de nombreux dirigeants, tantôt élus, tantôt agents, vont aller à la recherche des meilleures méthodes utilisées dans une activité, celles qui vont permettre à un service public d'améliorer ses performances. Ils vont essayer de mettre en place des outils qui permettraient d'atteindre ces objectifs. Dans cette perspective, la mise en place de l'étalonnage (comparaison par rapport aux meilleures pratiques) constituerait une solution appropriée. D'où de multiples développements sur la nécessaire instauration d'outil d'amélioration des performances dans le service public.

Nombreux sont les auteurs qui proposent l'instauration de l'étalonnage afin d'améliorer les performances des organisations publiques. De fait, plusieurs entreprises le pratiquent. Cette pratique a même gagné le service public, puisque le *benchmarking* a été instauré dans plusieurs services publics.

Le processus de *benchmarking* est de plus en plus utilisé dans l'industrie américaine depuis le début des années 90. Il s'agit d'un processus proactif et structuré qui entraîne une modification des méthodes en vue de performances importantes et de la création d'un avantage concurrentiel. C'est un outil de management qui repose sur une méthode de travail qui consiste à observer l'environnement, à y établir des performances à égaler. Cette démarche structurante et mobilisatrice conduit l'entreprise à sortir de son cadre de référence, à se remettre en question. L'entreprise qui pratique *le benchmarking* entend disposer d'une supériorité qu'elle établit en analysant les écarts de performance avec des sociétés leaders et en les comblant. Elle puise dans la référence à l'entreprise leader à la fois sa mobilisation de ses énergies et la fixation de ses objectifs.

Un examen attentif des activités de service dans lesquelles l'étalonnage apparaît, montre l'augmentation de la pratique de celui-ci dans le service public. Ce fait nous semble capital dans la compréhension du rôle économique, managérial et de l'impact de l'étalonnage.

En effet, pourquoi les activités de service public se dotent-elles d'un tel outil collectif ? Existe-t-il des caractéristiques sectorielles qui permettent d'expliquer aujourd'hui pourquoi certaines activités de service public se dotent de plus en plus d'un tel dispositif ?

La loi organique, la normalisation, l'assurance qualité ne suffisent-elles pas ? Quelle est l'utilité de l'étalonnage pour un service public ? Autant de questions auxquelles nous n'avons pas à ce jour de réponses en termes managériaux.

Cette recherche se voulant d'abord un essai de vérification empirique, elle suppose un certain nombre de paramètres qui en conditionnent le cheminement.

Il est donc important de souligner dès le début les points suivants, même s'ils seront plus amplement développés dans les prochaines parties.

- L'objet de la recherche : Autant la théorie peut envisager une panoplie de structures de l'étalonnage, des modalités de contrôle de qualité de service, autant l'empirique a besoin d'envisager un choix limité de solution. Dès lors, l'objectif principal de la thèse sera d'apporter des éléments de réponse à la question suivante : quel est le véritable rôle de l'étalonnage dans la gestion des organisations publiques et dans quelle mesure la montée en puissance de la pratique de l'étalonnage a-t-elle des répercussions sur le pilotage des organisations publiques ?

- La méthode de recherche : Cette recherche adopte une démarche qualitative et un positionnement constructiviste. Cette thèse utilise une approche théorique entre l'étalonnage et la théorie des arrangements (l'objet de cette théorie est l'analyse du cadre constitutif qui permet la coordination entre les individus. C'est une régularité de comportement permettant une coordination entre les individus sans qu'il y ait d'agrément explicite). L'observation du terrain à titre exploratoire et l'analyse de la littérature débouchent sur des propositions théoriques.

Objet collectif émanant des entreprises, l'étalonnage est un objet théorique non identifié dans le service public pour le chercheur en sciences de gestion. Comment appréhender théoriquement un tel objet ?

En effet, quel domaine des sciences de gestion permet de comprendre l'engagement commun des agents, dirigeants dans l'instauration de l'étalonnage ? Comment expliquer qu'un ensemble de service public s'impose à lui-même un outil qui pèsera sur son organisation ? Il apparaît surprenant que de service public se dote d'outil supplémentaire de gestion de qualité et de la productivité alors que la normalisation, la loi organique et autres règlements sont souvent perçus comme des entraves à la mission du service public. Comment comprendre que certains services publics comme FRANCE Telecom, EDF, La Poste dont la mission est celle d'intérêt général pratiquent l'étalonnage ?

D'un point de vue théorique, les outils, les règles qui pèsent sur le fonctionnement d'un service public sont très souvent perçus comme une contrainte qui empêche l'expression du dynamisme des agents. Cette vision de la réglementation, des outils, héritée de la tradition néo-classique de la concurrence, se retrouve souvent dans les représentations managériales.

Ainsi, dans les approches stratégiques, les outils sont souvent perçus comme des éléments de l'environnement qui pèsent sur l'action de l'organisation. A cet égard, l'approche du modèle de dépendance sur ressources qui cherche à rendre compte de la dépendance de l'entreprise à l'égard de son environnement, considère implicitement, l'outil comme contrainte sur laquelle les activités de service public doivent agir. Les trois stratégies génériques proposées par les auteurs ont, en partie, pour but d'aménager le cadre réglementaire.

La première stratégie inclut une nécessaire action sur l'établissement des standards des produits et des règlements. La deuxième stratégie envisage des actions de « lobbying » auprès des lieux de pouvoirs afin de faire évoluer la réglementation dans un sens favorable à l'organisation. La troisième invite l'organisation à tisser des liens avec son environnement afin d'être en mesure de négocier différents arrangements favorables à son développement. Ce modèle ne présente nullement la construction de règles collectives comme une démarche volontariste, puisque les éléments externes à l'organisation sont des menaces potentielles pour celle-ci dans l'obtention de ressources nécessaires à sa survie. Cette approche ne nous permet donc pas de rendre compte avec exactitude des raisons pour lesquelles un service public veut se doter d'outils supplémentaires à ceux existants.

Aussi nous faut-il recourir à une approche théorique qui cesse de considérer, les outils comme de simples contraintes. Sinon comment expliquer que les acteurs eux-mêmes s'en imposent ? La théorie des arrangements va nous permettre d'effectuer ce dépassement.

Approche théorique à la frontière de trois disciplines des sciences humaines (économie, sociologie, gestion), elle offre un cadre renouvelé qui repose sur l'hypothèse de rationalité limitée des agents issue des travaux d'Herbert Simon et situe l'action dans un cadre d'incertitude générale.

Avec ces deux hypothèses, la théorie des arrangements permet de montrer en quoi les règles sont des véritables outils cognitifs pour les individus dotés d'une rationalité limitée, agissant dans un univers radicalement incertain. Dès lors que les règles ne sont plus considérées comme données, il est possible de comprendre pourquoi les acteurs cherchent à s'en doter et, il devient également possible de décrire avec pertinence leur rôle dans la coordination des activités économiques.

Issue d'une critique de l'économie traditionnelle préétablie, la théorie des arrangements esquisse des rapprochements possibles avec une partie des sciences de gestion, notamment avec la théorie des organisations. En effet, en portant son attention sur la construction des règles par les acteurs, sur leur mise en œuvre, sur leur interprétation dans l'action, la théorie des arrangements donne aux acteurs une place qu'ils n'avaient pas dans les modèles économiques et permet de comprendre dans un cadre théorique adapté les éventuelles actions collectives des organisations. Elle identifie ainsi des acteurs collectifs, ce que les sciences de gestion ne semblent pas encore totalement prêtes à reconnaître, même si les notions de coalition, de groupes stratégiques, d'alliances et de partenariat, esquissent, ici et là, la reconnaissance d'acteurs collectifs. Ainsi l'étude de la pratique des règles par les acteurs rapproche la théorie des arrangements des sciences de gestion.

La théorie des arrangements a également le mérite de replacer l'entreprise dans son environnement, en montrant l'importance des actions communes des organisations publiques sur la définition d'un produit ou d'un service. Elle met fin à l'irréelle représentation de la firme autonome dans la définition même de sa spécificité dans la mesure où elle montre très clairement que l'émergence et la définition d'un produit ou d'un service est souvent le résultat d'un consensus au sein d'une organisation.

Elle effectue ainsi une « réinscription » de l'organisation dans son environnement social, et propose donc une nouvelle théorie des organisations.

Aussi, la théorie des arrangements constituera-t-elle le cadre général de la réflexion théorique de nos travaux. Ce cadre ne saurait dispenser de la prise en compte du déterminisme sectoriel qui se fait jour.

En effet, l'étalonnage est souvent pratiqué dans les organisations publiques. Aussi est-il nécessaire de prendre en compte dans notre analyse d'éventuels déterminants contingents au secteur d'activité que constituent les organisations publiques..

Il n'existe pas beaucoup d'approche théorique managériale unifiée des organisations publiques. Une approche théorique globale nous semble exister, celle de P. Eiglier.

Fortement influencée par les travaux de la théorie systémique, et se plaçant dans une perspective marketing, elle ne permet pas de rendre compte d'une dimension fondamentale des organisations publiques : leur dimension d'intérêt général, sociale et extra-marchande.

Cette dimension extra-marchande de la prestation de service a, selon nous, deux origines. En premier lieu, la prestation de service se caractérise par son immatérialité plus ou moins forte du processus de réalisation et / ou du résultat. Dès lors que la prestation est fortement immatérielle, le prestataire et l'utilisateur n'ont pas de critères objectifs d'appréciation du résultat. L'incertitude sur le résultat et la qualité de la prestation est élevée.

« L'ambiguïté est de règle en matière de représentation de la prestation et de ses résultats selon les acteurs en présence, selon les grandeurs auxquelles ils se réfèrent, selon l'horizon temporel qu'ils souhaitent privilégier, l'approche théorique de cette ambiguïté conduit à envisager, au-delà de l'acte marchand de paiement, la transaction dans toute son épaisseur sociale et dans son déroulement chronologique ».

En second lieu, la prestation est souvent un face-à-face entre deux individus (prestataire / usager), et cette confrontation participe à l'ambiguïté qui pèse sur l'appréciation du résultat de la prestation, dans la mesure où, celle-ci est également une confrontation de représentations de la prestation et de son résultat. Et ceci est d'autant plus vrai que la prestation est immatérielle. Dès lors, la définition et l'appréciation de la qualité d'une prestation de service se révèlent particulièrement complexes. En effet, qu'est-ce qu'une prestation de service de conseil en communication chez FRANCE Telecom, de conseil d'hôtesse de la RATP, de la SNCF ou d'EDF, de conseil en management de qualité ? Comment sont définis les critères d'évaluation de la qualité et de la productivité de ces prestations ? Comment mesure-t-on la qualité et la productivité ?

Autant de questions auxquelles les méthodes traditionnelles de gestion de la qualité et de la productivité apportent peu de réponses satisfaisantes.

Alors que la qualité et la productivité devient un enjeu croissant pour les organisations publiques, la dimension extra-marchande et la mission d'intérêt général des organisations publiques rendent souvent inopérantes les méthodes traditionnelles de gestion de la qualité et de la productivité dans le service public. En effet, celles-ci reposent sur le présupposé selon lequel la qualité est facilement définissable en termes de caractéristiques techniques identifiables et quantifiables. Autant ce présupposé est recevable pour la production de biens matériels, autant il ne l'est plus dès lors qu'il s'agit de prestations de service. Ainsi, les méthodes traditionnelles de gestion de la qualité et de la productivité comme le contrôle de la qualité, le tableau de bord, ou encore la qualité totale (TQM) fondées sur un contrôle des inputs et des outputs sont souvent difficiles à mettre en œuvre dans le service public, parce qu'il est extrêmement complexe de parvenir à une définition des caractéristiques d'une prestation de service de qualité.

La démarche centrale de la thèse consistera à démontrer que l'étalonnage est un outil collectif de construction de la qualité et de la productivité, un véritable système conventionnel dans certaines organisations publiques et qu'il a un impact sur l'organisation de service public.

Ainsi, l'objectif de la mise en œuvre de l'étalonnage répondrait à la difficulté, pour ces activités, à parvenir à une définition stabilisée de la qualité des prestations de service public. Loin d'être une contrainte supplémentaire, une entrave à la mission d'intérêt général comme on l'entend souvent, l'étalonnage pourrait donc s'interpréter comme un véritable outil et système conventionnel de gestion de la qualité et de la productivité de certaines organisations publiques.

Par ailleurs, alors que la gestion de la qualité a tendance à devenir une véritable fonction dans les organisations, au même titre que la production, le marketing, les ressources humaines, la comptabilité, le contrôle de gestion, etc... et que, dans le même temps, on assiste à l'émergence de la « veille normative » dans les organisations, il apparaît de plus en plus clairement que les règles qui président à la définition de la qualité des produits ou des prestations deviennent un enjeu croissant dans la satisfaction des usagers.

D'où l'intérêt d'avoir une approche théorique qui permette de rendre compte de ce phénomène et permette également de proposer des solutions adéquates pour gérer la qualité dans certaines activités, plus particulièrement les activités de service public, qui représentent un tiers de la création de richesse en France.

Cet intérêt est renforcé par l'extension toujours croissante de l'activité normative, tant au plan européen que mondial. Il apparaît désormais nécessaire aux activités de service public de porter leur attention sur cette nouvelle dimension de la concurrence, tant les enjeux stratégiques, que constituent les comparaisons aux meilleures pratiques, ne peuvent plus être ignorés sous peine, pour certains services publics qui négligeraient cette donnée, de se voir exclure d'une part croissante de leurs usagers.

Dans cette perspective, nous chercherons donc à démontrer que l'étalonnage constitue un véritable outil et système conventionnel de gestion pour certaines activités de service public, au même titre que le tableau de bord, la réglementation, la loi organique. Et que sa mise en place entraîne un changement organisationnel.

Notre démonstration s'articulera en trois temps. Dans une première partie, nous définirons notre objet d'étude.

Dans un premier chapitre, nous définirons l'étalonnage afin de préciser avec le plus de clarté possible notre objet d'étude. Nous nous attacherons à montrer les diverses acceptions de l'étalonnage. Nous étudierons ensuite l'organisation et la procédure de mise en œuvre de l'étalonnage. Nous compléterons cette étude en dressant une typologie de l'étalonnage.

Dans un second chapitre, nous définirons les organisations publiques en nous intéressant à l'émergence de leur appréhension par les théories économiques. Nous montrerons que leur spécificité ne sera correctement appréhendée qu'avec l'apparition d'une réflexion managériale sur ces mêmes activités. L'approche managériale permettra d'en donner une définition et d'en dégager les principales caractéristiques. Nous serons ainsi en mesure de montrer comment ces caractéristiques ont une influence déterminante sur la gestion de la qualité et de la productivité dans les organisations publiques.

Au nombre de trois, ces principales caractéristiques (immatérialité, participation de l'utilisateur à la réalisation de la prestation, importance du personnel en contact) permettront d'établir une catégorie des organisations publiques.

Dans une seconde partie, nous proposerons différents éléments théoriques que nous chercherons à articuler afin de bâtir un cadre théorique général qui permette de rendre compte de la gestion de la qualité et de la productivité dans les organisations publiques.

Dans cette perspective, un premier chapitre présentera une nouvelle approche de la valeur d'utilité, qui constituera le fondement théorique d'une catégorie des organisations publiques. Cette dernière nous permettra de mettre en évidence trois catégories distinctes d'organisation publique, sur la base des caractéristiques des services publics mises en lumière dans la première partie.

Nous détaillerons ensuite l'approche générale de la théorie des arrangements en présentant les hypothèses sur lesquelles elle repose et en précisant le concept d'arrangement.

A cet égard, nous montrerons en quoi les pratiques comparatives, dans un tel cadre, s'interprètent comme des dispositifs cognitifs collectifs, autrement dit, en quoi elles constituent des outils pour les agents économiques. Afin de rendre compte de la dimension extra-marchande des organisations publiques, nous définirons la notion de relation de service.

Dans un second chapitre, nous appliquerons la théorie des arrangements à la problématique de la qualité et de la productivité au travers du concept de convention de qualité. Ce concept, développé par plusieurs auteurs, permet de montrer l'existence de plusieurs modes de construction de la qualité. Nous synthétiserons ces différentes approches afin d'être en possession d'un concept unifié. Nous montrerons ensuite la pertinence de ce concept pour éclairer la problématique de la gestion de la qualité et de la productivité dans les organisations publiques.

Nous nous appuierons ensuite sur un examen efficace du concept d'arrangement de qualité, afin de montrer que les arrangements de qualité sont repérables par les institutions de gestion de la qualité qu'elles génèrent. Nous serons donc en mesure d'étudier les différents outils traditionnels de gestion de la qualité. Cette étude mettra en évidence le fait que ces outils sont des compromis entre plusieurs arrangements de qualités génériques. Nous pourrions donc interpréter l'étalonnage dans ces termes et poser l'hypothèse qu'il correspond à la manifestation d'un compromis particulier. Celui-ci trouve son origine dans la spécificité d'un certain type d'organisation publique. Ainsi, pourrions-nous formuler l'hypothèse suivante : à chacun des trois catégories d'organisation publique de la typologie correspond un outil de gestion de la qualité dominante.

Dans ce cadre, l'étalonnage correspondrait alors à l'institution de gestion de la qualité adaptée aux organisations publiques dans la réalisation desquelles la relation de service joue un rôle important et rend de ce fait la définition et l'évaluation de la qualité et de la productivité extrêmement difficiles.

Afin de valider cette hypothèse générale, nous construirons une catégorie d'organisation publique. Nous avons mobilisé la méthode d'enquête qui consiste à recueillir les évaluations auprès d'un échantillon.

Ces évaluations sur un échantillon de vingt cinq organisations publiques (dont la moitié pratique l'étalonnage) et d'une quarantaine de personnes permettront ensuite de construire une typologie de ces organisations. Nous chercherons à valider l'hypothèse selon laquelle l'étalonnage apparaît dans les organisations publiques dans lesquelles la relation de service joue un rôle prépondérant notamment le service public à caractère industriel et commercial, le service public régalién.

Le deuxième chapitre testera l'hypothèse selon laquelle l'étalonnage constitue bien la manifestation d'un compromis entre plusieurs arrangements de qualité. Nous utiliserons un procédé méthodologique. Nous nous livrerons à une analyse des éléments constitutifs de l'étalonnage. Dans ce but, nous élaborons une grille d'analyse directement issue du concept de coordination de qualité, au travers de laquelle nous étudierons l'étalonnage.

Les apports managériaux, théoriques et empiriques de nos recherches à la problématique de gestion dans les organisations publiques, ainsi que ses limites, serviront à souligner l'intérêt de pistes de recherches futures.

# I ère PARTIE : LA STRUCTURE MANAGERIALE ET JURIDIQUE DE L'ETALONNAGE ET DES ORGANISATIONS PUBLIQUES.

L'utilisation confuse du terme étalonnage nous incite à définir avec précision cette notion complexe. Souvent confondue et ramené à un simple outil, la véritable nature de l'étalonnage est souvent ignorée.

La plupart du temps assimilé à un simple outil de comparaison, l'étalonnage est de plus en plus pratiqué dans les organisations publiques. Outil de gestion de la qualité et de la productivité, l'étalonnage peut-il s'assimiler à une convention qui lierait le service public qui l'adopte ?

Nous chercherons donc à définir l'étalonnage. Nous compléterons cette définition par une étude de son organisation et de sa mise en place

Les analyses juridiques et économiques se révèlent insuffisantes pour comprendre la nature de l'étalonnage, et plus particulièrement dans l'optique d'une compréhension de leur rôle dans la gestion des organisations publiques qui l'adoptent. Aussi faut-il porter l'analyse sur les activités de service public dans lesquelles l'étalonnage émerge. Un premier constat fait clairement apparaître son émergence dans les activités de service public à caractère industriel et commercial. Nous nous intéresserons donc à la nature de ces activités et à leurs caractéristiques afin de saisir le rôle et l'impact de l'étalonnage dans la gestion des organisations publiques.

## CHAPITRE I :

### **La démarche explicative du concept d'étalonnage : l'analyse classique d'étalonnage et de la loi organique relative aux lois de finances.**

La confusion sémantique qui règne lorsque l'on s'intéresse à la notion de l'étalonnage nécessite une clarification des termes généralement employés à ce propos. Aussi, analyserons-nous les diverses acceptions de l'étalonnage.

Nous chercherons ensuite à préciser l'organisation de l'étalonnage dans les activités de service public. En effet, le contrôleur de gestion joue un rôle non négligeable dans la mise en place de l'étalonnage.

Enfin, nous montrerons les différents types d'étalonnage pratiqués par les activités de service public. Rechercher l'excellence dans le monde qui nous entoure est une entreprise tout à fait relative. L'excellence à laquelle nous pouvons parvenir dépend pour une large part de l'horizon que nous pouvons nous fixer. Analytiquement parlant, nous distinguerons quatre catégories d'étalonnage. Cependant, ces analyses reposent sur des postulats théoriques qui considèrent l'étalonnage comme un simple outil, et nous montrons qu'elles ignorent totalement la nature des activités dans lesquelles l'étalonnage est pratiqué.

## **SECTION I : Les différentes définitions, acceptions de l'étalonnage : la nécessité d'une clarification.**

La signification exacte de ce terme et les notions qu'ils recouvrent ne sont pas très claires, quand bien même des nombreuses tentatives d'explications existent. Ce constat n'est certes pas nouveau, mais ils n'en reste pas moins que très peu d'auteurs tentent d'apporter une réponse claire, et rares sont ceux qui tentent de décrire les liens éventuels entre ces concepts généraux et la gestion. Aussi, nous semble-t-il nécessaire de préciser le sens de ce terme étalonnage, afin de mettre un terme à la confusion sémantique.

### **1) La notion d'étalonnage**

L'étalonnage ou étude de comparaison est une recherche du meilleur savoir-faire professionnel en vue d'une utilisation ou d'une adaptation à l'entreprise qui peut ainsi atteindre une meilleure performance. L'étalonnage recherche ce qui se fait de mieux pour en tirer profit, avec un objectif principal : améliorer les performances de l'entreprise.

C'est un processus continu et systématique d'évaluation dans le but d'améliorer des produits, services et méthodes d'une entreprise par rapport à ceux des concurrents et des entreprises reconnues comme étant les meilleures.

Autrement dit, l'étalonnage est la recherche des méthodes les plus performantes pour une activité donnée, permettant de s'assurer une supériorité<sup>1</sup>. Il consiste à identifier les critères de performance d'autres entreprises leaders de secteurs divers et à les adapter en interne. Le nom de cette méthode vient de l'anglais « benchmark » qui signifie littéralement un repère, une borne, un point de référence. Beaucoup d'auteurs s'accordent à reconnaître que, si l'étalonnage est une idée ancienne notamment en Asie du sud-est, sa formalisation en tant qu'outil marketing et de stratégie date des années 80.

---

<sup>1</sup> Camp C. Robert, *Le benchmarking pour atteindre l'excellence et dépasser vos concurrents*, p.23. Editions d'organisation. 1997.

Rank Xerox en initialisant ce processus au sein de la branche production puis en l'élargissant à l'ensemble des fonctions de cette entreprise a fait figure de pionnier et a eu un effet d'entraînement considérable sur les entreprises américaines qui se sont progressivement appropriées le concept.

L'étalonnage est un processus complet dont les champs d'application sont quasiment illimités. Sa contribution au changement est forte et les objectifs qui lui sont assignés, s'ils visent avant tout directement l'amélioration des performances, peuvent également s'intégrer dans des démarches plus larges de type projet d'entreprise par exemple. L'étalonnage efficace repose sur la remise en cause permanente des équilibres et des performances. La position de leader est par essence précaire et une analyse circonscrite à un instant « t » ne peut garantir la pérennité de l'avantage concurrentiel. L'étalonnage s'inscrit donc dans la durée et ne peut être envisagé dans une logique ponctuelle.

L'évaluation constitue une phase très importante de l'étalonnage, puisqu'il doit permettre d'atteindre des objectifs souvent quantifiés (gains de productivité, de marge, de chiffre d'affaires). Cette évaluation contribue également à la dynamique de l'étalonnage en établissant des repères, qui seront eux-mêmes remis un jour en cause. L'étalonnage s'adapte à tous types de produits et de services, mais son intérêt réside en outre dans son attachement aux méthodes, aux manières de faire. Avec cet outil, l'entreprise identifie non seulement les critères de performance mais également les méthodes qui permettent d'atteindre les niveaux de performance.

Contrairement aux analyses de concurrence traditionnelles, l'étalonnage est une démarche tous azimuts à la recherche de la meilleure méthode interne et externe. Interne, parce que certaines fonctions de l'entreprise peuvent utiliser des méthodes très performantes, transposables rapidement à d'autres fonctions.

A l'extérieur de l'entreprise, parce que l'étalonnage ne se concentre pas sur les entreprises directement concurrentes, même s'il s'agit des leaders du secteur, mais vise toutes les entreprises très performantes quelque soient les secteurs.

Ceci explique que cet outil repose souvent sur l'échange d'informations et la réciprocité, puisque les entreprises étudiées dans le cas de ces missions n'appartiennent souvent pas à des secteurs directement concurrents. Ceci facilite l'accès à des données sensibles voire confidentielles.

Parmi les différentes définitions du « *benchmark* », on peut retenir celle du dictionnaire Webster qui définit le mot « *benchmark* » comme étant un repère de géomètre marquant une position et utilisé comme un point de référence, norme d'après laquelle quelque chose peut être mesuré ou évalué. Cette définition met l'accent sur le rôle de point de référence et de repère pour la comparaison avec d'autres objets ou activités, et de norme pour leur mesure. Mis à part le domaine de l'arpentage, le terme « *benchmark* » est couramment employé en informatique : il y désigne un processus de mesure des capacités des logiciels et des systèmes. La norme ainsi obtenue sert de critère de choix entre les matériels et les outils proposés par les différents fabricants. Le *benchmarking* au sens donné par le Webster, sert donc de norme, mais une norme qui évolue avec le temps pour refléter les conditions réelles du monde économiques, dans lequel les méthodes doivent s'adapter pour rester compétitives.

Il y a longtemps que les entreprises, dans le cadre de leur recherche constante d'une meilleure efficacité, comparent leurs performances globales avec celles des concurrents. Pour ce qui est des différents départements, les comparaisons se faisaient souvent à l'intérieur même de l'entreprise ; ce qui tendait à renforcer le sentiment de supériorité et entraînait souvent le rejet de ce qui n'avait pas été inventé sur place. Les comparaisons préconisées par le *benchmarking* consistent en une recherche systématique de l'excellence et l'établissement d'une norme à laquelle les opérations internes puissent être comparées.

Il s'agit d'une collecte de renseignements, d'une veille concurrentielle, qui permet à un cadre de comparer les résultats de son département ou service à ceux de services correspondants dans d'autres entreprises. Le *benchmarking* repère les processus, méthodes et savoir-faire que ce département ou centre de coût utiliserait s'il était dans un environnement concurrentiel. Cela lui fournit un indicateur de ce que pourrait ou devait être son fonctionnement.

Le *benchmarking* devrait être un processus permanent, mais il n'est souvent mis en œuvre que lorsque l'entreprise perd des parts de marché, voit ses bénéfices décliner ou le mécontentement de ses clients augmenter. Il est vrai que si aucune menace ne plane sur l'entreprise, ses membres ne sont souvent pas motivés pour réduire les coûts de fonctionnement ou augmenter les profits. Mais une hausse rapide des ventes peut aussi marquer un mauvais fonctionnement de certaines unités de l'entreprise. Les centres de coût, de par leur nature même, créent un vide sur le plan de la motivation, car ils sont protégés de la « guerre concurrentielle ».

Si, en outre, l'accent est mis sur le non-dépassement du budget, on passe plus de temps à débattre du montant de ce budget qu'à essayer d'améliorer les résultats. Si, au contraire, l'accent était mis sur la génération de profits, on consacrerait du temps à trouver des sources de revenus, par exemple en contrôlant les dépenses et en anticipant sur l'environnement concurrentiel. Le *benchmarking* est une des solutions possibles pour remédier à ces inconvénients et obliger chaque département à tester constamment ses capacités à être compétitif et rentable par rapport à l'environnement extérieur. Le responsable doit identifier les entreprises, de quelque secteur qu'elles soient, dont les services correspondant au sien fonctionnent à un niveau d'excellence tel que leurs méthodes valent la peine d'être étudiées. Une recherche bien menée lui permettra d'adopter des méthodes qui lui assureront un avantage concurrentiel à long terme sur le marché.

En Anglais, « a benchmark »<sup>1</sup> est un point de référence à partir duquel on peut mesurer les choses. Dans le monde de l'entreprise, ces points de référence, ou normes, peuvent prendre des formes variées. On calcule les normes d'un produit à partir de questions sur ce produit (par exemple : combien ? Combien de temps ? Combien d'argent ? Quelle fiabilité ? Quelle qualité ?). En étudiant d'autres entreprises et en comparant leurs normes avec ses propres normes, une entreprise pourra évaluer le niveau relatif de sa propre

---

<sup>1</sup> R.CHANG et P. Keith KELLY, *Progresser avec le benchmarking*, p.21 Les presses du management 1995.

performance. L'entreprise pourra établir de nouveaux objectifs et adapter les meilleures méthodes à son organisation. Cela aidera l'entreprise à satisfaire son client qui bénéficiera d'une qualité, d'un coût, d'un produit et d'un service au meilleur niveau. Même si l'étalonnage implique une observation et un apprentissage à partir des autres, il n'implique pas de copier une technique. Il s'agit plutôt d'adapter et d'appliquer à une organisation une approche gagnante. Pour faire de l'étalonnage, il suffit de lever les yeux vers les entreprises de premier rang. Cette affirmation occulte ce qui fait la force principale de l'étalonnage : observer, au-delà des chiffres, les processus qui induisent les résultats.

L'étalonnage n'est pas un mécanisme destiné à fixer des réductions de ressources. Ce peut être une conséquence, du fait que de nombreuses activités n'appliquent pas les meilleures méthodes. Mais les ressources seront le plus souvent redéployées, à la suite d'une action d'étalonnage, en vue d'une réponse plus efficace aux exigences des clients. L'étalonnage débouchera peut être sur une augmentation des ressources, à la fois en personnel et en dépenses, du fait d'une meilleure appréciation des niveaux de satisfaction des clients et des besoins de l'activité de l'étalonnage en elle-même.

Cet outil n'est ni une panacée ni un programme. Ce doit être un processus de management permanent qui exige des mises à jour constantes. Il consiste à collecter à l'extérieur puis à passer au crible les meilleures résultats et méthodes, avant de les intégrer à tous les niveaux de l'entreprise dans les fonctions de prise de décision et de communication. Sa méthodologie doit être structurée pour assurer des investigations exhaustives et précises. Mais elle doit être aussi suffisamment flexible pour faire siennes des façons nouvelles et novatrices d'associer des informations difficiles à recueillir. Les procédures de base de l'étalonnage peuvent être appliquées de façon répétitive tout en restant adaptables et en permettant à leurs utilisateurs de rester ouverts à de nouvelles approches et sources d'information.

L'étalonnage n'est pas une recette de cuisine qui nécessiterait surtout de bons ingrédients, c'est un processus de découverte et une expérience d'apprentissage.

Il permet de collecter des informations, qui permettront à leur tour de fixer des objectifs de performance réalistes par rapport au contexte environnant, en s'assurant que l'on s'approprie les meilleures méthodes qui ont déjà fait leurs preuves ailleurs. L'étalonnage n'est pas une passade, mais un outil stratégique efficace grâce auquel les cadres peuvent repérer les méthodes à adapter pour élaborer des stratégies crédibles, tenables et gagnantes et soutenir des objectifs d'excellence. C'est une nouvelle approche dans le domaine du management. Il oblige à un contrôle constant des actions internes par rapport à des normes extérieures basées sur des méthodes éprouvées.

L'étalonnage encourage le travail d'équipe car il oblige chacun à se préoccuper plus des méthodes à employer pour rester compétitif que de ses intérêts personnels. Enfin, il enlève toute subjectivité au processus de prise de décision<sup>1</sup>.

L'étalonnage est fondamentalement un processus de fixation d'objectifs. Les méthodes observées sont traduites en valeurs de référence opérationnelles ; ces références (les benchmarks) sont la projection d'un état futur, d'un point à atteindre.

Leur réalisation peut donc prendre un certain nombre d'années. Les « *benchmarks* » indiquent d'ailleurs souvent plus l'orientation à suivre que des mesures spécifiques, quantifiables de façon opérationnelle et immédiatement réalisables. Une étude de *benchmarking* peut indiquer que les coûts doivent être réduits et les niveaux de satisfaction des clients relevés ou que le rendement des actifs doit augmenter. La conversion des « *benchmarks* » en objectifs opérationnels traduit les orientations à long terme en actions précises.

L'étalonnage est un moteur du changement et de l'innovation. A tous les niveaux de l'entreprise, la mise en œuvre d'une démarche de l'étalonnage ouvre la porte au changement. Changement dans les habitudes quotidiennes, mais aussi dans la mentalité de l'entreprise (il existe de meilleures performances ailleurs !) et dans son évolution (mise en œuvre des méthodes identifiées comme plus performantes chez d'autres).

---

<sup>1</sup> Camp C. Robert, *Le benchmarking pour atteindre l'excellence et dépasser vos concurrents*. p.47 Editions d'organisation 1997.

Même si l'objectif principal de l'étalonnage n'est pas de changer les organisations et les structures au sens où les démarches de changement traditionnel de type projet d'entreprise l'entendent, les bouleversements qu'il sous-entend peuvent avoir une incidence forte tant au niveau des procédures que des fonctions ou des hommes. Dans une démarche de ce type, l'innovation, de façon paradoxale, ne réside pas tant dans la méthode, ou l'application d'une procédure ou d'un système qui a fait ses preuves ailleurs, que dans la transplantation au sein de l'entreprise de la technique, de la méthode ou de la procédure à laquelle personne n'avait pensé alors qu'elle existait déjà dans un autre contexte.

## 2) Les objectifs et l'organisation de l'étalonnage.

Les objectifs sont plus précis, même si leur quantification doit être basée sur la réalisation d'un « *benchmarks* ». L'objectif prend en compte ce qui peut réellement être fait pendant un laps de temps donné, en général un exercice budgétaire. La traduction des conclusions de l'étalonnage en objectif tient compte des ressources disponibles, des priorités de l'entreprise et d'autres contraintes opérationnelles. La différence essentielle réside dans le fait qu'une investigation de l'étalonnage menée de façon rigoureuse ne se contente pas de donner une mesure chiffrée, elle indique également les moyens de parvenir au résultat.

Les objectifs premiers de l'étalonnage qui résument tous les autres sont l'obtention d'un avantage concurrentiel durable et l'amélioration de la performance. Ceux-ci s'expriment de façon diverse selon les entreprises : mieux répondre aux attentes des clients, mieux qualifier et quantifier les objectifs, etc... Si, pour y parvenir, la connaissance de la concurrence n'est pas obligatoire, elle constitue néanmoins souvent un point de passage obligé, voire un sous-produit dérivé de la démarche, puisque la recherche de l'avantage concurrentiel permet de mieux connaître les forces et les faiblesses des concurrents. Il serait donc extrêmement réducteur d'assimiler l'étalonnage à la veille concurrentielle.

L'étalonnage est une méthode pour progresser, améliorer la performance. Par essence, il consiste à observer et à apprendre des autres, par comparaison avec soi-même. La performance et le comportement ne sont pas statiques : ils évoluent avec le temps. C'est pourquoi l'étalonnage est un outil à long terme. C'est une méthode qui implique l'ensemble de la structure pour rechercher les meilleurs procédés à l'extérieur de l'entreprise : pas seulement pour les meilleures performances mais aussi pour la façon de les obtenir. C'est un outil qui consiste à rechercher ce qui se fait de mieux pour en tirer profit, avec deux objectifs : améliorer les performances de l'entreprise et débloquer les schémas mentaux préexistants en vue d'un changement durable.

Outil essentiel pour progresser vers la qualité totale. Toutes les composantes d'une entreprise peuvent faire l'objet d'une étude de comparaison : les produits (coûts, délais...), les services aux clients (SAV, livraison), les fonctions (approvisionnement, recrutement...), etc.

La mise en œuvre de l'étalonnage doit être confiée, de préférence, à une équipe qui a participé à la phase initiale du projet. Ses membres seront sélectionnés pour leurs compétences et leurs motivations. Les spécialistes du procédé étudié y seront également associés. Il est essentiel que des moyens suffisants (temps, finance et assistance technique) soient mis à leur disposition dès le démarrage du projet de l'étalonnage. S'il s'agit d'une première expérience, l'équipe devra être assistée par des spécialistes, internes ou externes, de *benchmarking*.

Le responsable du projet mettra en place un comité directeur auquel il rendra compte des résultats de l'étude en cours. Une participation active du responsable du projet est indispensable pour le succès de l'étude. Il est, par ailleurs, recommandé que le comité directeur puisse s'appuyer sur un large groupe de compétences diverses.

Un projet d'étalonnage, comme tout autre projet, a besoin d'être planifié : ainsi, un plan d'action sera établi. Toutes les actions seront programmées phase par phase et notamment les champs d'action, les personnes responsables, le calendrier, les ressources nécessaires et, bien sûr, les objectifs. L'étalonnage commence par l'observation de sa propre entreprise. L'analyse et la compréhension des besoins de la clientèle, du personnel d'exécution, des procédures de travail sont autant de facteurs qui ont besoin d'évoluer. Toutes les évolutions doivent être conçues en fonction du client. Parfois, les bons thèmes pour l'étalonnage sont évidents ; mais quelquefois, il faut faire une analyse approfondie de l'entreprise pour les déterminer. Les procédés qui n'ont jamais été étudiés en détail se prêtant généralement bien à l'étalonnage.

On peut également faire une distinction entre les savoir-faire primaires ou centraux (ceux qui constituent la raison d'être de l'entreprise comme par exemple : enregistrer des commandes, développer et distribuer des produits, etc ..... ) et les savoir-faire annexes

(ceux qui alimentent en ressources le savoir-faire primaire, par exemple : la gestion administrative, le recrutement et la comptabilité).

Il est important que les personnes concernées soient impliquées dans le processus de l'étalonnage afin qu'elles se familiarisent avec leur propre organisation, avant que le sujet de l'étalonnage soit déterminé. Il est souhaitable que chaque entreprise commence par étudier sa propre chaîne de création de valeur. Toute démarche de *benchmarking* commence par une phase d'audit afin de cerner avec précision les domaines d'amélioration et les fonctions où les gains de productivité sont les plus importants. Il s'agit en même temps d'identifier les corrélations les plus fortes entre les fonctions et les gains potentiels en s'interrogeant sur les facteurs à la base de tel ou tel dysfonctionnement.

Par exemple, la baisse de chiffre d'affaires est-elle plus imputable à un retard d'innovation ou à une qualité de service insuffisante ? L'entreprise doit également se poser la question des compétences qu'elle devrait maîtriser afin d'améliorer ses performances.

La seconde étape consiste à sélectionner les domaines de l'étalonnage en termes de fonctions cibles. Compte tenu des coûts et des délais engendrés par une telle démarche, l'entreprise doit se concentrer sur les fonctions essentielles ou qui contribuent le plus à l'amélioration des résultats, et analyser à fond ces fonctions pour isoler les priorités. Une fois les fonctions cibles identifiées, il convient de déterminer les entreprises dont l'étude va aider à améliorer les performances, autrement dit celles dont les méthodes sont meilleures que celles des autres.

Quelque soit le secteur de référence choisi, il doit être le plus large possible afin de ne pas fermer l'horizon de la recherche, par exemple le meuble pour un fabricant de sièges, ou aussi le loisir pour un fabricant d'instruments de musique, etc... Dans le cas d'un *benchmarking* direct, l'enquête sera rendue plus facile par la sélection d'entreprises comparables en terme de structures, de produits etc... La sélection des entreprises de référence s'effectue souvent à l'aide des outils et méthodes utilisés le plus fréquemment

pour les études de marché, à savoir recherche documentaire, recours à des consultants et experts extérieurs.

Si certaines sources sont évidentes (banques de données, revues spécialisées et professionnelles), il ne faut pas pour autant négliger d'autres informations recueillies auprès des fournisseurs et des clients ainsi que des prestataires extérieurs (sociétés d'études, consultants, etc...). Enfin les visites et les contacts directs dans les entreprises sélectionnées constituent une phase indispensable à l'évolution de l'analyse et au recueil d'informations. L'évaluation des performances réalisées par les entreprises de référence se traduit par une explication de l'écart concurrentiel, en termes qualitatifs (quelles méthodes utilise-t-elle ? quels sont les facteurs explicatifs de sa performance ?) et quantitatifs (quel investissement a-t-elle réalisé ? quelle est l'expression chiffrée de cet écart concurrentiel)<sup>1</sup>.

La mesure des écarts de performance avec les entreprises observées conduit à la fixation d'objectifs dans les domaines sélectionnés. Ces objectifs doivent être spécifiques à l'entreprise ou à la fonction en tenant compte de ses moyens, ses caractéristiques et son secteur d'activité. Ils doivent aussi être mesurables à l'aide de critères objectifs, accessibles et révisables en fonction de l'avancée des progrès dans le temps ainsi que de l'évolution de l'environnement marketing et stratégique.

Des plans d'action détaillés et impliquant l'ensemble des équipes concernées doivent être ensuite déterminés pour atteindre les objectifs. Dans ces plans d'action doivent figurer, de façon très classique, les objectifs à atteindre, les actions à entreprendre, les fonctions et responsables concernés. Ces plans d'actions sous-entendent l'allocation des ressources nécessaires à leur bon déroulement : hommes, structures, organisation, finances, temps, moyens matériels, etc. La mise en place des plans d'actions dans le cadre d'une démarche de l'étalonnage peut être confiée à un seul responsable mais le plus souvent relève du contrôle collectif d'un comité de pilotage ou d'un groupe de projet. Ils peuvent également venir se greffer sur les outils de gestion de la qualité (par exemple cercles de qualité) ou

---

<sup>1</sup> Bengt K. , *Le benchmarking, un indicateur d'excellence en matière de qualité et de productivité*. P. 45. Editions Masson 1997.

de changement (plans de retournement, groupes de réflexion, analyse de la valeur) déjà en place.

L'étalonnage se déroulant sur une longue période, il repose sur l'existence d'outils de contrôle pour suivre le degré d'atteinte des objectifs et entretenir la démarche en déterminant les nouveaux champs d'amélioration. Une fois les objectifs atteints, l'étalonnage, dans ses principes mêmes, signifie la mise à jour permanente de l'information et rencontre pleinement la fonction veille. Les résultats de cette veille seront confrontés à leur tour à la réalité de l'entreprise et pourront être exprimés le cas échéant en écarts de performances. Si ces écarts sont négatifs, un nouveau plan de l'étalonnage pourra être lancé.

L'objet de la première étape est d'identifier les endroits où appliquer l'étalonnage dans l'organisation, en analysant et en comprenant les besoins des clients ainsi que les processus de l'entreprise et ses contenus opératoires. On peut appliquer l'étalonnage à l'ensemble de l'organisation, comme à ses éléments constitutifs, que ce soit d'un point de vue interne (la productivité) ou d'un point de vue externe (les perceptions du client). On peut appliquer l'exercice de l'étalonnage aux produits, aux ventes, aux chaînes de production, aux services clientèle, aux systèmes de qualité, aux habitudes de travail, et ainsi de suite. Il n'y a en fait aucune limite hormis celles fixées par les préférences des clients et les besoins spécifiques à l'entreprise. La méthode d'identification du lieu où l'étalonnage est nécessaire consiste à étudier l'organisation et à essayer de trouver quels domaines sont appropriés à la démarche.

Le client peut être le président-directeur général de l'entreprise ou de l'organisation elle-même, la gestion collective, le département du développement ou les directeurs de chaîne à différents niveaux. Le fournisseur de l'étalonnage est l'équipe de projet chargée de faire le travail. Une erreur commune consiste à essayer de faire trop de choses à la fois, en courant ainsi le risque de faire une étude trop superficielle. D'un autre côté, les éléments de référence ne doivent pas être limités au point de mettre des œillères à l'équipe, la dépouillant de toute perspective et de l'occasion de proposer des changements audacieux.

Même un projet de l'étalonnage mené à petite échelle implique des exigences substantielles en matière de ressources, mais si l'analyse répond aux conditions requises et aux attentes, c'est toujours un bon investissement. Si d'un autre côté le projet est livré à lui-même sans être solidement relié aux besoins du consommateur, il risque de se révéler être un exercice plutôt coûteux.

Tout commence avec une organisation, une entreprise ou un individu ayant besoin de mettre en place des améliorations spécifiques en vue d'être plus efficace. On remarque un désir de développer et d'améliorer des opérations en apprenant des autres sans avoir à réinventer constamment la roue. L'une des grandes forces de l'étalonnage est qu'il peut stimuler une économie de marché dans des opérations dont les performances réelles sont, sans lui, difficiles à évaluer. Les fonctions de soutien telles que les départements administratifs et du personnel sont des candidats particulièrement appropriés. Il en va de même des fonctions qui fournissent des clients internes et ne sont ainsi pas exposées aux forces du marché ; l'étalonnage donne une mesure de la qualité et de la valeur qu'elles fournissent réellement.

L'entreprise peut appliquer l'étalonnage à tous les aspects du comportement et des performances d'une organisation : biens, services, procédés, systèmes de soutien, personnel, coûts, capital, valeur perçue par le client, etc.... Les applications sont, elles aussi, nombreuses : stratégies nouvelles, planification, réduction des coûts, concentration sur la performance, idées nouvelles, meilleure qualité, etc...

Une analyse préparatoire n'est pas toujours suffisante ou même appropriée pour identifier les domaines ayant un potentiel d'amélioration. Mais l'étalonnage peut être utilisé dans une optique d'exploration ou de diagnostic afin de localiser les domaines où l'amélioration est possible. En commençant par l'ensemble et en divisant celui-ci en ses éléments hiérarchiques, une organisation pourra réaliser une opération de l'étalonnage en plusieurs étapes.

Les grandes sociétés et organisations contiennent de nombreuses fonctions et sous-fonctions isolées de tout ce qui pourrait ressembler aux forces du marché ;

elles font simplement des livraisons internes et n'ont absolument aucune idée du niveau où leurs performances se situent en termes d'efficacité par rapport au monde extérieur. Nous trouvons très souvent, tout particulièrement dans le secteur public, des unités qui vivent poussées par l'approvisionnement plutôt que tirées par la demande. Ces unités peuvent être extrêmement productives, livrant d'importants volumes de production, sans jamais se demander s'il existe une réelle demande pour ce qu'ils produisent.

L'étude de l'étalonnage à partir de l'ensemble explore ses parties pour trouver les lieux qui feront l'objet d'analyses de l'étalonnage plus approfondies. La phase initiale, quand le tout et ses parties composantes sont analysés, n'a pas besoin de cibler avec autant de précision le contenu opératoire sous-jacent ; son premier objectif est d'évaluer la situation et de marquer les domaines intéressants et appropriés à un exercice de l'étalonnage en profondeur. La démarche préliminaire de l'étalonnage est d'une nature rapide et approximative. Utiliser l'étalonnage de cette façon donne un aperçu des performances générales de l'organisation.

Pister et identifier les domaines auxquels appliquer la méthode de l'étalonnage par rapport à la totalité ou à une partie d'une organisation « championne » constitue bien sûr une étape importante vers le choix de l'objet de la démarche. Cependant, l'étape suivante, celle qui consiste à identifier et à comprendre avec soin quels sont les facteurs fondamentaux pour atteindre l'excellence dans la fonction concernée, est peut-être la plus importante de toutes. L'étalonnage se concentre fortement sur les performances du contenu opératoire. Avant de pouvoir établir une comparaison enrichissante avec d'autres organisations et d'adopter ce qui peut être identifié comme les meilleures pratiques en cours, il faut comprendre les processus, systèmes, réalisations, etc., qui expliquent de telles performances.

L'objectif de la deuxième étape est d'identifier, et d'établir des relations avec des entreprises et des organisations qui sont considérés comme leaders dans les domaines où l'on désire comparer ses propres performances. Cette recherche de l'excellence peut avoir pour objets des entreprises, des unités fonctionnelles, ou des rendements, pourvu qu'ils soient les meilleures dans leur domaine, ou même les meilleures du monde.

Toute la raison d'être de la démarche réside dans l'apprentissage de mécanismes et méthodes ou de certains de leurs éléments utilisés par d'autres, et qui sont la clé d'une plus grande efficacité (exprimée par une valeur perçue par le client supérieure), ou bien de plus faibles coûts de production (exprimés par une productivité plus élevée).

La réussite dépend plus de la minutie avec laquelle on planifie et analyse le champ d'action, choisi l'objet de l'étalonnage, la méthode de mesure des résultats et le partenaire de l'étalonnage qui représente le meilleur exemple à suivre.

La phase analytique comprend aussi la transcription des résultats de l'analyse sous la forme d'un rapport de l'étalonnage. Ce compte-rendu contient la base factuelle sur laquelle repose l'objet véritable de l'étude : améliorer la performance de certaines opérations jusqu'à ce qu'elles atteignent le niveau d'excellence de la meilleure pratique en vigueur. En résultat à l'étude susmentionnée, certaines opérations peuvent apparaître douteuse ; la question peut même se poser de savoir si la compagnie doit poursuivre certains types de production interne ou si les articles correspondants ne doivent pas plutôt être achetés auprès de sources extérieures.

Une fois les résultats de l'étude rapportés à toutes les parties de l'organisation intéressées, on commence à retranscrire les conclusions en termes de possibilités de changement et de nouveaux objectifs chiffrés. En se basant sur l'écart révélé par l'étude de l'étalonnage et sur les connaissances que l'on a acquis sur le contenu opératoire sous-jacent, on doit évaluer, définir et quantifier les possibilités d'amélioration. Les manières et les moyens de réaliser ces améliorations doivent être débattues avec les personnes affectées par les résultats de l'étude. Si le projet a pris la forme d'une étude de processus, passant outre les lignes de démarcation internes à l'organisation, il est important d'impliquer toutes les parties de l'organisation affectées.

L'équipe de l'étalonnage doit jouer un rôle actif à ce stade. Pendant les phases de collecte d'information et d'analyse, ses membres ont acquis une somme de connaissances détaillées sur à la fois leurs propres opérations et sur celles des partenaires de l'étalonnage qu'ils ont étudiées.

Il leur appartient maintenant de communiquer ces connaissances à leurs collègues afin que le potentiel d'amélioration indiqué par l'écart de l'étalonnage puisse être traduit aussi fidèlement que possible dans le langage de l'organisation. C'est à l'équipe de l'étalonnage d'élaborer un projet de changement basé sur le savoir et les sources communiqués à l'organisation à travers les discussions. Le projet doit spécifier les mesures jugées nécessaires pour réduire l'écart de l'étalonnage.

La plupart des compagnies et organisations travaillent selon un plan d'entreprise plus ou moins détaillé. Les actions menées pour améliorer les résultats sur la base du projet de l'étalonnage ne doivent en aucun cas être en conflit avec les buts ou les ambitions de ce plan. Au contraire, les deux doivent être intégrés de manière à opérer en harmonie ou même en synergie pour atteindre le meilleur résultat possible. Si une étude de l'étalonnage portant sur l'entreprise dans sa totalité a été réalisée, ses résultats peuvent avoir suffisamment de poids pour justifier une révision ou un affinement de l'ensemble du projet d'entreprise. Si par contre l'étude de l'étalonnage a porté seulement sur des parties ou des petites sections de l'entreprise, ses effets sur ce projet général seront moins décisifs.

Une fois les résultats de l'étude pleinement acceptés par toutes les personnes concernées dans l'organisation, et le potentiel d'amélioration évalué, il est indispensable de formuler de nouveaux objectifs et de nouveaux buts. Les objectifs formulés par l'organisation doivent être soigneusement analysés. Les attentes qu'implique la formulation d'un objectif doivent être basées sur des évaluations précises, et non sur l'expression des pieux espoirs des gestionnaires. Si les objectifs et buts doivent être pris comme des instruments pratiques pour amener l'organisation à exprimer son plein potentiel, leurs critères doivent être stimulants et néanmoins réalistes. Les objectifs doivent être formulés de manière à définir les performances réalisables compte tenu de l'écart enregistré par l'étude de l'étalonnage d'une part et les performances dont l'organisation est capable d'autre part.

Avec l'étalonnage qui lui sert de fondations, le processus, d'ordinaire si complexe et si long, est déjà bien avancé grâce aux points de comparaison.

La tâche comprend non seulement la formulation d'objectifs généraux, mais également la décomposition de ceux-ci en objectifs propres à chacune des parties de l'organisation. Les objectifs doivent être décomposés hiérarchiquement de façon à correspondre à la structure de l'organisation, en partant des objectifs généraux et en progressant vers l'aval. Tout comme dans les phases précédentes, il est important de s'assurer de la pleine acceptation des mesures et des projets proposés, entraînés par les nouveaux objectifs et buts. En décomposant les objectifs au sein de l'organisation, on doit procéder à partir de sa structure interne client-fournisseur ; ainsi, les objectifs du département de comptabilité centrale devront être formulés sur la base des exigences des utilisateurs de ses services (les clients internes)<sup>1</sup>.

Dans la première formulation du projet de mise en œuvre, il est recommandé de ne pas perdre de vue la séquence des actions, les coûts et l'emploi du temps. Il est clair que l'ordre dans lequel les mesures sont mises en œuvre dépendra des aspects de la performance qui doivent être changés et améliorés. Evidemment, le savoir issu du projet de l'étalonnage devra être mis à contribution. Ici encore, l'équipe de l'étalonnage a un rôle actif à jouer. Ses membres doivent agir comme des catalyseurs dans le processus de changement. Et si le processus de l'étalonnage fait partie d'un processus de changement plus vaste, le plan d'action devra naturellement être intégré au plan d'ensemble.

La mise en œuvre du projet a pour objet le but ultime du changement : partir de l'idée d'agir et parvenir à une amélioration mesurable des performances de l'organisation. Nous avons identifié certains des facteurs de succès dont il est important de se souvenir si l'on veut que ce but soit atteint.

Un processus de changement affecte tous les niveaux de direction à l'intérieur d'une organisation. Personne ne peut se permettre de rester sur la ligne de touche tandis que le travail est en marche. Une réussite complète dépend d'une participation complète. Autant que possible, les personnes autres que les chefs de départements doivent aussi être impliquées dans le processus. Le succès du projet est conditionné non seulement à la

---

<sup>1</sup> Bengt, *Le benchmarking, un indicateur d'excellence en matière de qualité et de productivité*, P. 79., Editions Masson, 1997.

participation mais également à l'engagement personnel de toutes les personnes concernées. Dans l'étalonnage, l'engagement constitue souvent un plus parce que la méthode concentre l'attention sur la performance et le contenu opératoire. Il stimule le désir de bien faire qui se trouve à un degré plus ou moins élevé en nous. La volonté d'exceller et d'être plus professionnel encourage l'engagement à la tâche.

Pour se diriger vers un but dans un processus de changement, il est impératif que les buts et stratégies de l'organisation soient communiqués et expliqués à tout le monde. Les buts et changements répartis sont principalement de nature opératoire, mais on doit toujours pouvoir les relier aux stratégies et aux buts généraux. Une bonne planification, se présentant sous la forme d'un plan d'action et d'un emploi du temps fixé, contribue toujours au succès du projet. Le plan d'action est important en ce qu'il fait prendre conscience à chacun des implications du projet, et l'emploi du temps doit bien sûr être respecté pour répondre aux attentes du commanditaire du projet, quel qu'il soit.

Une chose peut gâcher le processus de mise en œuvre, et même l'ensemble du projet de l'étalonnage : le manque d'intérêt de la part des hauts dirigeants. Un processus de changement n'est pas quelque chose que la direction d'une organisation peut déléguer et observer passivement. La réussite et l'amélioration des résultats exigent un soutien sans réserve de la part des plus hautes instances. L'information est un concept vaste et flou. Elle fait partie de ces choses, comme l'amour ou l'argent, dont on n'a jamais assez. Les responsables du projet doivent de préférence fournir une somme de documentation, une base d'informations, que toute personne intéressée puisse consulter de sa propre initiative pour apprendre certains détails. En outre, les responsables du projet doivent faire paraître des bulletins à intervalles réguliers.

Un processus de changement réussi exige de l'énergie et de la persévérance de la part des personnes impliquées. Une démarche de l'étalonnage réussie n'est pas une action effectuée une fois pour toute. L'étalonnage est une méthode d'amélioration constante et continue.

### **3) Les différentes catégories d'étalonnage.**

Nous examinerons successivement l'étalonnage par rapport à des services internes, par rapport à des produits extérieurs directement concurrents, par rapport aux services ou départements extérieurs leaders pour la fabrication considérée et enfin, l'étalonnage de procédures horizontales. Chacun a ses avantages et ses inconvénients et convient mieux à certaines circonstances.

#### **a) L'étalonnage interne**

Dans la plupart des grandes entreprises et à plus forte raison dans les multinationales, on retrouve des fonctions similaires dans des départements différents. L'enquête de l'étalonnage la plus simple consiste à effectuer des comparaisons internes, par exemple entre les départements logistiques de différentes divisions ou de filiales à l'étranger. L'information est aisément disponible et les données sont exhaustives. L'étalonnage interne doit être une première étape. C'est une excellente base de départ pour découvrir des différences de point de vue et mieux cerner les éléments essentiels du futur étalonnage externe. Il peut également fournir des informations très utiles et peut-être même trouver une fonction interne qui servira de « *benchmark* ».

De nombreuses entreprises fonctionnent grâce à des sortes de ramifications. Elles peuvent avoir un certain nombre de filiales, de groupes de services, etc..., géographiquement dispersés. Dans de tels cas, l'entreprise abrite un certain nombre d'opérations similaires qui peuvent aisément être comparées les unes aux autres. L'étalonnage appliqué au sein d'une organisation est appelé étalonnage interne. Une entreprise de vente ayant, par exemple, des bureaux dans plusieurs pays d'Europe, peut les comparer entre eux afin de trouver la meilleure pratique en cours quant à la qualité perçue par le client.

Mener une étude de l'étalonnage est un fabuleux moyen de mettre en œuvre des changements et d'apprendre à une organisation le fonctionnement de cette méthode.

L'organisation peut conduire des études à son propre rythme et, à mesure qu'elle apprend à utiliser l'étalonnage, affiner sa concentration sur le contenu opératoire de son travail. Quelques très rares exceptions mises à part, il est toujours possible d'identifier les possibilités de développement en étudiant ses propres opérations. Les processus innovateurs peuvent évoluer et se développer dans un système centralisé comportant des ramifications, et ces processus peuvent être adoptés par d'autres parties de l'organisation au bénéfice de l'ensemble de celle-ci. Lorsque la démarche prend place à l'intérieur de l'organisation, on a automatiquement accès aux informations et aux données nécessaires ; ceci signifie que l'étude peut être achevée plus tôt, étant donné qu'on n'a pas à perdre de temps ni d'énergie à chercher et à vous assurer la coopération de partenaires de l'étalonnage externe. De plus, l'étalonnage interne permet d'effectuer une comparaison extrêmement précise quand les informations sont recueillies sous le même toit.

La faiblesse réside bien sûr dans le fait que les chances de trouver des performances figurant dans les meilleures mondiales au sein de l'organisation sont moindres que si on cherche des alternatives à l'extérieur. Néanmoins, l'étalonnage interne mène souvent à des améliorations rapides et substantielles des résultats. Plusieurs des entreprises et des organisations qui ont utilisé l'étalonnage pendant un certain temps ont pris pour habitude de toujours commencer par le projet de l'étalonnage interne avant de se lancer dans un projet à vocation externe à condition que l'opération qui fait l'objet de la démarche soit effectuée en plus d'un endroit de votre organisation. Les connaissances provenant du projet interne sont alors utilisées comme bases pour poursuivre la démarche de l'étalonnage à l'extérieur. Ceci donne d'excellentes occasions afin de déterminer et de créer un modèle qui puisse être testé et affiné de façon interne. L'étalonnage interne a l'effet supplémentaire d'homogénéiser des différences de performances entre les branches. Les performances d'ensemble de l'entreprise sont améliorées.

L'étalonnage interne n'est pas destiné à être un substitut à l'étalonnage externe ou à l'étalonnage fonctionnel.

Il doit être vu comme étant une première étape dans la quête de l'excellence dans l'entreprise et promouvoir l'apprentissage et le consensus en ce qui concerne la méthode elle-même.

### **b) L'étalonnage auprès des concurrents directs**

Les concurrents choisis doivent répondre à tous les tests de comparabilité. L'enquête de l'étalonnage doit révéler les avantages comparatifs des concurrents directs. Mais elle doit respecter certaines précautions. Il faut, en particulier, prendre garde à ce qui rend deux opérations concurrentes non comparables, leur taille par exemple. La comparaison du département logistique d'une grande entreprise avec celui d'une entreprise fabriquant le même produit, mais à moins grande échelle, révélera des différences sensibles. Une production de masse peut signifier un transport par rail au lieu d'un transport par route, ou bien des expéditions par camions entiers, comparées à des envois de moins d'un camion. Cela a, évidemment, une incidence sur les coûts. La taille peut aussi permettre d'automatiser certaines opérations, qui restent manuelles ou ne sont que semi-automatiques dans des entreprises plus petites. Prenons l'exemple d'une entreprise dont l'activité de distribution de pièces de rechange est importante et qui cherche à se comparer à un concurrent direct. Si elle ne trouve pas, dans sa branche, de concurrent qui a une activité « pièces détachées » de taille comparable, il peut être plus intéressant pour elle d'orienter son *benchmarking* vers un secteur comme l'automobile, les machines agricoles ou les engins de chantier.

A ce souci de comparabilité vient s'ajouter la difficulté d'obtenir des informations sur les méthodes des concurrents directs. Cela peut même se révéler impossible car ces éléments sont la propriété de l'entreprise et certains forment la base de son avantage concurrentiel. Mais cela ne doit pas faire renoncer, il faut simplement employer la bonne approche. Il est capital que les deux parties comprennent qu'une comparaison structurée des méthodes et des processus est intéressante, même pour celle qui a les meilleures méthodes. Cela peut lui permettre de mieux comprendre les raisons de son propre succès et d'améliorer encore ses méthodes.

L'échange d'informations peut s'effectuer par l'intermédiaire d'un tiers, un consultant, par exemple, qui peut garantir la confidentialité et l'anonymat si l'une des parties le souhaite.

L'étalonnage externe consiste à comparer des organisations similaires ou identiques, situées ailleurs, à la sienne. Les partenaires de l'étalonnage peuvent être des concurrents directs, ou bien des organisations équivalentes opérant dans d'autres pays et desservant d'autres marchés. Le point important de l'étalonnage externe est le haut degré de comparabilité entre les organisations ou fonctions concernées. Toutefois, l'approche sera considérablement différente selon que l'on applique l'étalonnage à des concurrents de son propre marché ou à des concurrents de marchés différents.

Etablir un partenariat de l'étalonnage avec les concurrents peut être très fructueux, tout particulièrement lorsque l'objectif est de connaître la position de sa propre entreprise sur le marché. Quelles sont les forces et les faiblesses, à la fois telles qu' on les voit et telles que les clients les voient ? Bien que l'étalonnage externe ne puisse lui non plus identifier un comportement véritablement performant à un niveau mondial, il peut apporter des indices quant aux relations de travail internes de l'entreprise étudiée. L'étalonnage appliqué à des concurrents directs dépend naturellement de sa capacité à établir un dialogue avec eux. Néanmoins, les problèmes d'accès sont rarement de la même ampleur quand l'objet est une organisation opérant sur un marché différent. Les services de la RATP et de la SNCF, par exemple, pratiquent régulièrement l'étalonnage entre eux.

Le haut degré de comparabilité qui caractérise normalement l'étalonnage externe signifie que le degré de spécialisation peut être également exceptionnellement élevé. L'étalonnage peut être appliqué au contenu et aux procédés opératoires avec précision et en profondeur. A certains égards, les entreprises entrant en concurrence ont clairement intérêt à lier des relations de l'étalonnage les unes avec les autres. Ceci est particulièrement vrai pour les opérations situées en périphérie de l'activité principale, telles que la fonction d'achat de matières premières ; on trouve ici un intérêt commun à améliorer la productivité. Dans d'autres cas, où l'objet de l'étalonnage est de nature plus sensible, on doit appliquer la démarche inverse.

On ne se précipite pas trop et on laisse le temps au processus de se mettre en place pour que chaque personne concernée par l'étude de l'étalonnage s'y sente à l'aise. Le danger de l'étalonnage externe entre concurrents est qu'il tend à focaliser sur les facteurs de concurrence au lieu de chercher à identifier une performance excellente. C'est une situation inhabituelle pour de nombreuses personnes. Le lancement d'un projet de l'étalonnage externe peut ainsi être précédé d'une discussion interne très animée avant que la décision ne soit prise.

### **C) L'étalonnage orienté vers une fonction**

Si l'on se contente d'un étalonnage en direction des concurrents directs, on risque fort de ne pas atteindre les résultats supérieurs escomptés. Il faut donc trouver ceux qui sont les meilleurs dans la fonction considérée, même en dehors du secteur. Si nous reprenons l'exemple d'un département logistique, cela implique de trouver les entreprises qui ont la meilleure logistique, où qu'elles se trouvent. Ainsi, L.L. Bengt a pu identifier les entreprises de logistique comme étant le meilleur dans le domaine de l'exécution des commandes et de l'entreposage<sup>1</sup>. Et plusieurs de ses méthodes, transposées dans d'autres secteurs, peuvent améliorer considérablement le fonctionnement de certaines opérations.

Il n'est pas trop difficile d'identifier l'entreprise leader pour telle ou telle fonction. Des discussions avec les fournisseurs de logiciels ou de matériel informatique, ou avec les consultants spécialisés peuvent permettre de trouver, par exemple, l'entreprise qui a les meilleures méthodes de gestion des stocks et celle qui a le meilleur système de manutention d'entrepôt. Il faut comparer ce qui est comparable : pour la manutention des produits, il faut que les marchandises aient des caractéristiques de taille, forme, poids et fragilité à peu près similaires. Si cette condition est remplie, l'étalonnage, peut se révéler très productif. L'étalonnage par fonction a un autre avantage : il est souvent plus facile de créer un intérêt pour la recherche d'information et le partage des données. Cette recherche pose moins de problèmes de confidentialité que dans le cas de l'étalonnage concurrentiel direct et chacun est naturellement curieux de mieux connaître les méthodes

---

<sup>1</sup> Bengt, *Le benchmarking, un indicateur d'excellence en matière de qualité et de productivité*. P. 93. , Editions Masson 1997.

pratiquées ailleurs. On a pu constater que les méthodes repérées dans des secteurs dissemblables étaient plus facilement acceptées que celles qui viennent du secteur lui-même. Cela provient du fait que l'approche est plus objective, l'attention n'étant accaparée par le produit concerné. Il est alors plus facile d'accepter comme opérationnelles et transposables des méthodes utilisées dans un autre cadre. Certains réagiront néanmoins avec une certaine étroitesse de vue : « si ce n'est pas le même produit, il est impossible d'appliquer ces méthodes ». Mais on rencontre quand même beaucoup moins que dans l'étalonnage intra-secteur le syndrome de rejet de tout ce qui n'est pas inventé sur place. Il ne faut pas perdre de vue le but final qui est l'accès à une performance supérieure. Seule une application novatrice des meilleures méthodes découvertes peut permettre d'y parvenir. Les observateurs doivent donc faire preuve non seulement d'une curiosité active pour débusquer ces méthodes, mais aussi d'ingéniosité dans la combinaison de méthodes issues de sources différentes et de secteurs différents.

L'étalonnage fonctionnel consiste en une comparaison de produits, de services et processus de travail avec ceux des meilleures entreprises, quel que soit le secteur d'activité de celles-ci. L'objectif principal est de repérer le comportement excellent où qu'il se trouve. Lorsqu'on choisit d'autres industries comme points de repère, on ne peut effectuer de comparaison vraiment globale. L'idée consiste plutôt à appliquer l'étalonnage à des parties de l'entreprise, processus de travail et autres qui présentent une similarité, bien qu'appartenant à des industries différentes. Un groupe bancaire européen peut par exemple vouloir appliquer l'étalonnage aux guichets accueillant la clientèle en se référant à une organisation dont l'excellence est reconnue dans ce domaine, comme Air France.

Nous utilisons ici le terme « fonctionnel » parce qu'à ce niveau, l'étalonnage a souvent pour objet des activités et des fonctions spécifiques d'une organisation. Si on a constitué une équipe d'étalonnage et imprégné l'organisation d'un esprit réceptif, orienté vers la performance, on trouvera une occasion de percer avec de grandes chances de succès dans l'étalonnage fonctionnel car il peut enrichir l'organisation de nouveaux points de vue et de nouvelles connaissances qui peuvent à leur tour conduire à des changements radicaux dans les opérations.

Plus simplement, c'est l'étalonnage fonctionnel qui offre des opportunités d'atteindre un niveau d'ordre international. Les entreprises et les organisations qui ont beaucoup utilisé l'étalonnage considèrent la diversité fonctionnelle comme l'essence même de l'étalonnage. Bien que les catégories externes et internes aient le potentiel pour effectuer des améliorations substantielles et efficaces, c'est par le biais de l'étalonnage fonctionnel que la puissance de la méthode peut être exploitée.

#### **d) L'étalonnage horizontal**

Certaines fonctions ou certains processus sont identiques quelles que soient les disparités entre les secteurs. Prenons, par exemple, le processus de traitement d'une commande, il peut être décomposé en plusieurs fonctions : l'enregistrement de la commande, le service des clients, la manutention de la commande en entrepôt, la facturation et le recouvrement. Un très large éventail d'entreprises exécute ce type d'opérations pour satisfaire leurs clients et si l'on effectuait un étalonnage sur l'une d'elles, la liste des secteurs ne serait pas limitative. Ce type d'étalonnage permet donc de débusquer le « meilleur du meilleur », il suffit pour cela d'un minimum d'objectivité et de réceptivité de la part de celui qui mène l'enquête. Quelle meilleure preuve de faisabilité peut-on avoir qu'une technologie qui a déjà fait ses preuves ailleurs ? L'étalonnage horizontal est peut être celui qui est le plus difficile à faire accepter et à manier, mais aussi probablement celui qui offre la meilleure rentabilité à long terme.

## **SECTION II : La loi organique relative aux lois de finances, outil de développement du contrôle de gestion dans les organisations publiques.**

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001, qui s'applique entièrement pour la première fois au budget 2006, réforme profondément le budget de l'Etat. Au-delà de la nouvelle architecture budgétaire, la gestion publique est amenée à passer d'une culture de moyens à une culture de résultats. L'objectif est de s'interroger sur la congruence de cet outil traditionnel de gestion émanant des autorités investit des pouvoirs législatifs à la gestion de la qualité dans les services publics. Après avoir montré les objectifs et le recours de la loi organique relative aux lois de finances par les services publics et son inefficacité à la gestion de la qualité, nous tenterons de montrer que les pratiques des services publics s'orientent vers d'autres modes de gestion de la qualité comme l'étalonnage.

### **1) La performance, instrument du système budgétaire des organisations publiques.**

La réforme fondamentale à laquelle sera confrontée la France durant les prochaines années est celle de la mise en œuvre d'une « nouvelle gestion publique »<sup>1</sup>. Sous des appellations diverses, la « nouvelle gestion publique »<sup>2</sup>, la « nouvelle gouvernance financière »<sup>3</sup> ou encore le « modèle de gestion publique »<sup>4</sup>, ce mouvement de réforme répond à une finalité unique : mettre en place un « système de gestion par la performance »<sup>5</sup>. Dans l'ensemble des pays occidentaux, la modernisation de la gestion publique est intimement liée à la réforme de l'Etat. Cette réforme, dont le terme générique le plus couramment utilisé est celui de Public Management Reform, « désigne, de façon très générale, tout changement dans les structures et processus administratifs destiné à améliorer leur fonctionnement »<sup>6</sup>. Plus encore, la modernisation de la gestion publique est axée autour de la notion de « performance ». La performance est en effet la « capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés ». Si ce concept paraît simple, il est beaucoup plus complexe quand il s'agit de l'appliquer aux services

---

<sup>1</sup> B. Abate, La nouvelle gestion publique, Paris, LGDJ, coll. « Systèmes », 2000, 154 p.

<sup>2</sup> Id.

<sup>3</sup> A. Barilari et M. Bouvier, La nouvelle gouvernance financière de l'Etat, coll. « Systèmes », Paris, LGDJ, 2004, 207 p.

<sup>4</sup> H. Guillaume, G. Dureau et F. Silvent, Gestion publique. L'Etat et la performance, Paris, Presses de Sciences politiques et Dalloz, coll. « Amphithéâtre », 2002, p. 8.

<sup>5</sup> Ibid., p. 20.

<sup>6</sup> Ibid., p. 23.

publics. Si la démarche de performance revêt des acceptions différentes d'un pays à l'autre, on peut néanmoins, comme le fait H. Guillaume, s'attacher à en décrire les principales caractéristiques. Un système de gestion par la performance est ainsi un système de pilotage et de contrôle de l'action publique qui, en principe, comprend les fonctions suivantes : l'explication des objectifs des politiques publiques et l'identification des structures responsables de leur mise en œuvre ; la définition des normes de performance traduisant un degré de réalisation de ces objectifs sur les moyens qui y sont consacrés ; la mesure des résultats obtenus et de leur reporting ; l'octroi de souplesses de gestion aux responsables ; l'intégration des données de performance dans les décisions d'affectation des ressources, l'élaboration de budgets de résultats et les modalités d'audits et d'évaluation ; le contrôle a posteriori des résultats. La réforme de la loi organique relative aux lois de finances correspond à ces caractéristiques et s'inscrit dans un contexte international de modernisation de la gestion publique.

#### **a) Le nouveau cadre budgétaire, la budgétisation orientée par la performance**

La modernisation de la gestion publique passe en premier lieu par l'intégration d'un système de gestion par la performance. La loi organique relative aux lois de finances vise, à ce titre, à faire passer l'Etat français « d'une logique de moyens à une logique de résultats ». Il est vrai que la France se devait sur ce point de combler un important retard au regard des systèmes de gestion publique développés à l'étranger<sup>1</sup>. Or, si l'intégration d'une démarche de performance suppose la mise en œuvre de réformes profondes et distinctes touchant différents domaines de l'action publique, elle implique avant tout que soit mis en œuvre un système budgétaire performant. Aussi l'innovation centrale apportée par la loi organique relative aux lois de finances est l'instauration d'un système de budgétisation orientée par les résultats. L'introduction d'une logique de résultats dans le budget de l'Etat requiert néanmoins deux séries de mesures. Elle nécessite, en premier lieu, que soit défini un cadre d'autorisation des crédits axé sur la notion de performance, c'est-à-dire, précisément, la mise en place d'un système de budgétisation orientée par les résultats, ce qui impose surtout de redéfinir de

---

<sup>1</sup> H. Guillaume, G. Dureau et F. Silvent, *Gestion publique. L'Etat et la performance*, Paris, Presses de Sciences po et Dalloz, coll. « Amphithéâtre », 2002, pp. 155.

l'architecture budgétaire en passant à une logique de budget de programmes. Mais, plus encore, le passage à une logique de résultats suppose que soient intégrés à ce cadre rénové, des outils de mesure de la performance permettant d'associer à la mise en œuvre d'une politique publique, identifiée par la nomenclature budgétaire, la définition de normes de performance à atteindre sur lesquelles s'engagent les services en charge de celle-ci.

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 a pour objectif central de moderniser le système budgétaire français par l'introduction d'une logique de performance. Cette finalité suppose d'adopter un nouveau cadre d'autorisation des crédits identifiant clairement les politiques publiques prise en charge dans le cadre du budget de l'Etat. Le premier enjeu de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances a donc été de définir les principes applicables à la nouvelle nomenclature budgétaire, puis d'appliquer ces derniers à l'occasion de l'élaboration de l'architecture du budget au « format LOLF ». La rénovation du cadre budgétaire français procède de la mise en place d'une nouvelle architecture du budget. Cette rénovation passe par une identification des politiques publiques auxquelles seront associés les dispositifs de mesure de la performance. Ainsi, le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats se manifeste par l'abandon de la budgétisation par postes de dépenses, matérialisés par des chapitres budgétaires, pour faire place à une budgétisation par programmes. Cependant, si la logique générale du nouveau système consiste en une segmentation par politiques publiques, il est nécessaire d'identifier clairement la destination précise des crédits et de procéder à un découpage plus fin des actions entreprises dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique publique définie. Aussi, la loi organique va instaurer une présentation des crédits suivant un « axe par destination des crédits » qui constituera le support de la démarche de performance.

Comme a pu le noter G. Braun, « la plupart des grands pays industrialisés ont profondément réformé leur procédure budgétaire et leurs méthodes comptables au cours des dernières années. Ces réformes ont généralement visé à mettre en place des budgets axés non plus seulement sur les moyens mais surtout sur des objectifs qu'il s'agit d'évaluer grâce à des indicateurs de résultats pertinents »<sup>1</sup>. Les pays occidentaux ont

---

<sup>1</sup> G. Braun, Rapport sur une étude comparative portant sur la réforme de l'Etat à l'étranger, RIS, n° 348, 31 mai 2001, sess. 2000-2001, p. 28.

donc modifié leur mode de budgétisation pour y intégrer le concept de performance. Néanmoins, les solutions adoptées par chaque Etat sont très différentes les unes des autres, comme le souligne le rapport sur la réforme de l'Etat à l'étranger. Il existe en effet plusieurs types de systèmes de budgétisation orientée sur la recherche de performance. Une distinction a été avancée par certains spécialistes qui opposent les budgets par objectifs aux budgets par programmes. Or, s'il faut bien avoir à l'esprit cette distinction pour comprendre les nouvelles modalités de budgétisation suivant la loi organique relative aux lois de finances, celle-ci apparaît, à bien des égards, complexe et quelque peu dépassée. La LOLF illustre un choix français empreint d'un certain pragmatisme. La France a en effet opté pour un système de « gestion orientée par les résultats ».

Traditionnellement, on différencie deux types de budgétisation par la performance, chacun disposant de caractéristiques propres quant au mode de présentation des crédits et au mode d'affectation des ressources : la budgétisation par objectifs et la budgétisation par programmes. L'utilisation alternative, et manquant parfois de rigueur, de termes liés à la performance, a entraîné un léger amalgame de ceux systèmes de budgétisation dans la pensée de certains commentateurs, voire même de certains parlementaires. En effet, il peut y avoir des maladresses sémantiques dès lors que la loi organique relative aux lois de finances pose un système de budgétisation par programmes, orientée par les résultats alors qu'on parle également de budget de performance ou de budget axé sur les résultats. On en arrive très vite à un budget axé sur les objectifs et au budget par objectifs. Cette possible confusion a d'ailleurs été stigmatisée par le Minefi à l'occasion de ses travaux sur la mise en œuvre de la LOLF : « L'orientation de la gestion vers les résultats ne doit donc pas être confondue avec une budgétisation par objectifs qui consisterait à fixer d'abord les objectifs et les valeurs cibles souhaités puis à déterminer les enveloppes de crédits nécessaires pour les réaliser »<sup>2</sup>.

La distinction entre budgétisation par programmes et budgétisation par objectifs tient à l'utilisation faite des outils de performance pour l'affectation des crédits. Dans un

---

<sup>2</sup> Minefi et al., La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs, guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001, juin 2004, p.11.

budget par objectifs, les crédits sont affectés en fonction du niveau de performance requis. Il s'agit, lorsque le système est abouti, de mettre en œuvre un système d'incrémentation mathématique des crédits budgétaires en fonction des résultats escomptés pour l'avenir ou atteints par le passé.

Généralement, la budgétisation par objectifs suppose une présentation fonctionnelle par secteurs d'activités. Cela ressort parfaitement des travaux de synthèse de la Banque mondiale : « Normalement, un budget par objectifs est structuré par activités. Les propositions de dépenses émanant des services sont associées à des instruments de mesure qui permettent de comparer la « production » et les coûts qui y sont attachés, permettant ainsi de s'intéresser à l'efficacité des services dans chacune de leurs activités »<sup>1</sup>. Il faut néanmoins noter que certains pays ayant rejeté ce type de budgétisation ont tenté d'adopter un système de présentation analytique du budget. C'est le cas de la Suède qui, à la suite du projet VESTA lancé en 1993, s'est dotée d'une présentation fonctionnelle du budget par secteurs de dépenses<sup>2</sup>.

Le budget de programmes est basé sur l'affectation des ressources en fonction de politiques publiques identifiées : « le budget de programmes organise les choix budgétaires autour de choix de politique publique. Les budgets de programmes offrent un cadre institutionnel et des techniques permettant de faire des arbitrages dans la poursuite de plusieurs politiques publiques lorsque les ressources disponibles sont limitées. La budgétisation par programmes correspond certes, en général, à une présentation par programmes c'est-à-dire par segmentation de politiques publiques. Mais, dans l'acception « classique », elle correspond surtout à un mode d'affectation des crédits lié aux coûts de la politique publique par rapport aux résultats escomptés. Cela ressort, là encore, parfaitement des travaux de la Banque mondiale : « Ce sont les coûts et les résultats des programmes que les budgets de programmes tentent de comparer. La clé de ce type de budget est donc le « programme », c'est-à-dire un objectif de politique publique auquel sont associés les moyens nécessaires pour l'accomplir. La clarification budgétaire n'est plus basée sur la structure des services (comme dans le cas des budgets par objectifs), mais sur les programmes et donc sur les

---

<sup>1</sup> M. Holmes (dir), Manuel de gestion des dépenses publiques, Rapport, coll. « Les pratiques de pointe en management public », La Banque mondiale, Washington (DC), 2000, p. 20.

<sup>2</sup> J. R. Blöndal, « La procédure budgétaire en Suède », Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, vol. 1, n°1, Paris, OCDE, coll. « Gouvernance », 2001, pp. 34 et 64.

finalités des politiques publiques. Ainsi, la budgétisation par programmes est généralement orientée sur la comparaison des impacts des politiques publiques. L'affectation des crédits se veut liée aux résultats escomptés plutôt qu'aux objectifs de résultats définis sous forme de prestations.

En ce qui concerne les circonstances de l'apparition de la notion de mission, il convient de noter sur ce point que la mission ne figurait pas dans la proposition initiale de loi organique, qui ne comportait que des crédits répartis en programmes. En réalité, c'est sous l'impulsion notamment de l'ancien président de la commission des finances de l'assemblée nationale, qu'a été introduit ce niveau supplémentaire, en amont, afin de permettre l'extension du droit d'amendement des parlementaires. Cette introduction a, a posteriori, été justifiée par trois finalités : améliorer la lisibilité de la programmation des politiques publiques, favoriser la mise en œuvre de l'interministérialité et enfin, et principalement, améliorer le droit d'amendement des parlementaires en matière budgétaire. Ceci explique probablement la place singulière de la mission dans la nouvelle architecture ainsi que les difficultés rencontrées par le gouvernement pour l'élaboration des missions et programmes. La Cour de comptes semble d'ailleurs rejoindre cette analyse : « Le MINEFI, attaché à la lettre de la LOLF, a pour l'heure une conception restrictive des missions. Pour lui, « la mission apparaît comme une notion afférente à la procédure d'adoption de la loi de finances, n'ayant de portée que dans le débat parlementaire ». Elle « n'apparaît pas en conséquence comme un support opérationnel pour le pilotage et la mise en œuvre de politiques interministérielles ». De plus, la méthode même d'élaboration des missions et programmes semble confirmer l'importance moindre des missions dans le système de performance. En effet, selon les consignes du ministère des Finances, « la réflexion sur ce second niveau de structuration du budget le regroupement en mission sera engagée une fois avancée celle relative au découpage des budgets en programmes ».

Le programme est le second degré de regroupement des crédits mais il constitue l'unité de spécialisation des crédits. Les programmes « constituent ainsi des enveloppes limitatives de crédits, comportant un sous-plafond de dépenses de personnel ». Plus encore, il faut relever que le programme est l'élément central de la nouvelle architecture basée sur les résultats. En effet, c'est au niveau du programme qu'est

explicitée clairement la politique publique envisagée en termes de finalités, de responsabilités mais aussi de résultats à atteindre. Le programme est ainsi le premier niveau où sont déterminés les objectifs à atteindre ainsi que les indicateurs permettant de mesurer la performance. A ce niveau, il s'agit bien d'objectifs dits « stratégiques », par opposition aux objectifs « opérationnels ». Ces objectifs sont d'ailleurs arrêtés dans le cadre d'une stratégie générale, définie au niveau du programme. Selon le Minefi, « le programme, et toutes les caractéristiques qui s'y attachent, constitue le « cœur de la réforme » pour les gestionnaires, aussi bien en administration centrale qu'en services déconcentrés ». En outre, les programmes contiennent les actions qui seront mises en œuvre pour concourir à la réalisation de ces objectifs stratégiques ainsi que les objectifs associés. De même, c'est au cœur du programme que seront déterminés les responsabilités et les choix de gestion.

La nouvelle architecture du budget, sans être le seul déterminant de la réussite de cette réforme, en constitue la base. Pourtant la démarche de performance ne pourra être intégrée pleinement que si l'élaboration du budget de programmes est réalisée conformément à l'esprit de la loi organique. Or, en examinant le détail du dispositif de la loi organique ainsi que les travaux relatifs à sa mise en œuvre, on peut percevoir les limites et surtout les « pièges à éviter ». En effet, l'interministérialité, nouveauté dans la LOLF, si elle apparaît comme un outil efficace de coordination de l'action gouvernementale, n'en comporte pas moins des contrariétés potentielles avec le système de budgétisation par programmes et ainsi des dangers de cristallisation des structures administratives, qui constitueraient un frein évident à la réussite de la réforme. Par ailleurs, le simple découpage du budget en missions et programmes suscite de nombreuses difficultés que les acteurs de réforme budgétaire devront surmonter pour tirer pleinement avantage de la budgétisation orientée par les résultats.

L'une des difficultés principales que pose la mise en œuvre de la nouvelle nomenclature budgétaire est la question du support des politiques publiques et, plus précisément, la place respective des missions et des programmes dans la définition de celles-ci. Les acteurs en charge de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances tendent à faire de la mission le support des politiques publiques dès lors que la mission « comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie ».

Ainsi, si les missions constituent les supports des politiques publiques, les programmes quant à eux, représentent des segmentations de politiques publiques. Pourtant, il semble bien que l'application concrète de ce principe soit plus délicate et conduise à certaines difficultés concernant la construction de la nouvelle architecture. On peut s'apercevoir que les projets présentés par les différents ministères s'écartent sensiblement de ce cadre.

#### **b) Les outils de mesure de la performance dans le système budgétaire.**

La performance se définit, au sens de la direction de la Réforme budgétaire, comme la « capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés, exprimés en termes d'efficacité socio-économique, de qualité de service ou d'efficience de la gestion »<sup>1</sup>. L'introduction du concept de performance dans le budget de l'Etat signifie donc, bien plus que l'instauration d'une nomenclature par destination, l'articulation des politiques publiques, de leur budgétisation et de leur réalisation, autour de résultats à atteindre. L'orientation de la gestion autour de la performance va ainsi, en pratique, s'opérer par la mise en place d'un système homogène de mesure de la performance axé sur des objectifs à atteindre, mesurés par des indicateurs de résultats. Néanmoins, au-delà des principes théoriques applicables à cette nouvelle démarche de performance, la mise en œuvre effective de ces outils de mesure de la performance s'avère être un exercice aussi délicat qu'indispensable au succès de la réforme.

La loi organique relative aux lois de finances envisage d'orienter l'action de l'administration autour de la performance par le biais de la fixation d'objectifs mesurés par des indicateurs. En réalité, les outils de mesure de la performance ne se réduisent pas à ces seuls concepts. Le système de mesure de la performance développé dans la loi organique relative aux lois de finances est constitué en effet d'un ensemble d'outils qui s'emboîtent pour former un système homogène. La mise en place d'un tel système a été le fruit d'une profonde réflexion orientée notamment par les questions théoriques que pose l'adoption d'une telle démarche, l'étude des exemples étrangers présentant, dans ce cadre, un intérêt fondamental. La mise en place d'un système de mesure de la performance semble aller de soi. Pourtant, depuis de nombreuses années, les débats et

---

<sup>1</sup> Glossaire in Minefi et al., La démarche de performance ; stratégies, objectifs, indicateurs, guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, juin 2004, p. 49.

les réflexions sur les différents concepts liés à la performance se succèdent dans les pays étrangers ayant opéré une réforme axée sur la recherche de la performance. Définir les concepts à la base des principes de mesure de la performance n'est donc pas chose aisée. Cela nécessite au contraire une réflexion approfondie sur deux questions essentielles : le choix de la mesure : que mesurer ? et l'utilisation des mesures de performance : mesurer pour quoi faire ?

Dès lors qu'est envisagé un système de mesure de la performance pour orienter la décision politique, se pose la question du choix de la mesure. Que doit-on mesurer ? Cette question alimente l'éternel débat entre l'orientation de la démarche sur les prestations ou au contraire sur les impacts. S. Trosa indique ainsi, à propos de ce choix nécessaire sur le type de résultats à mesure, que la question s'est immédiatement posée, à savoir sur quels types de résultats raisonner dans le cadre des programmes ?

La mesure de la performance ne peut être considérée comme une « fin en soi ». La mise en œuvre d'un système de mesure de la performance n'a de sens que si elle permet d'intégrer la performance, les résultats, dans le processus de décision. Deux écueils, que J.J. François compare aux « charybde et scylla de la réforme », sont tout particulièrement à craindre : éviter que la mesure de la performance ne se cantonne à l'information sur les résultats, c'est-à-dire qu'il est nécessaire, au contraire, d'orienter la gestion sur les performances et se prémunir contre une « technicisation » excessive de la mesure de la performance au risque d'aboutir à une « technocratisation lofflienne » qui n'irait pas dans le sens d'une plus grande transparence vis-à-vis des citoyens contribuables.

La finalité de la mesure de la performance est double : informer les citoyens sur les résultats et surtout orienter la gestion de l'administration sur ces derniers : « La définition d'objectifs de performance, assortis d'indicateurs, a pour but d'informer le citoyen, l'utilisateur et le contribuable sur les objectifs poursuivis par l'administration, d'orienter le pilotage des services en vue d'atteindre ces objectifs et de pouvoir rendre compte des résultats atteints »<sup>1</sup>. Or, comme le note avec une certaine ironie J.J. François, il faut éviter de se limiter à « la performance de papier », c'est-à-dire « repeindre la façade aux couleurs vives de la LOLF avec des engagements de forme,

---

<sup>1</sup> DRB, Les objectifs et les indicateurs de performance des projets et rapports de performance annexés aux projets de loi de finances, Mémento, 12 décembre 2003, p. 4.

des indicateurs de résultats qui marient adroitement la mesure d'activité et l'incantation généraliste, les processus inchangés, et des mesures de reporting dans tous les sens ».

Le système de mesure de la performance mis en œuvre par la loi organique relative aux lois de finances est un ensemble homogène qui s'articule autour de différents niveaux de précision dans la définition des priorités de l'action publique. Au niveau central, il consiste en la définition stratégique pour laquelle va s'opérer ce que S. Trosa appelle la « cascade de performance », le Sénat parlant, quant à lui de « cercle vertueux » de la performance. Par ailleurs, le système de la performance, dans le cadre de la LOLF, se combine également avec la dichotomie entre le niveau décisionnel et le niveau opérationnel, propre aux systèmes d'agences et ainsi, la définition stratégique de la performance va être complétée par une déclinaison opérationnelle des outils de la mesure des résultats.

De la stratégie établie pour chaque programme, va être déclinée une série d'objectifs dits « stratégiques ». Le guide sur la démarche de performance définit précisément ce que sont ces objectifs : « Les objectifs stratégiques expriment de manière concrète et mesurable les priorités stratégiques des programmes. Ils sont retranscrits dans les projets annuels de performances et sont définis, pour chaque programme, par les autorités politiques, gouvernement et parlement. Ils sont plus spécifiques que les finalités d'intérêt général qui caractérisent le programme et plus évolutifs au cours du temps ». Les objectifs stratégiques constituent donc la déclinaison de la finalité d'intérêt général poursuivie par le programme et développent les priorités retenues pour la réalisation concrète de la politique publique dont la mission à laquelle appartient le programme concerné est le support. Là encore, il y a une grande similitude avec le système de performance développé au Royaume-Uni qui distingue les aims (finalités), qui représentent « une synthèse des objectifs généraux. La finalité fournit un aperçu général du futur vers lequel tend l'organisation », des objectifs (objectifs), qui constituent la déclinaison des finalités : « un exposé succinct des buts généraux poursuivis à moyen et long termes, renvoyant aux éléments clefs de la stratégie déterminée ».

## **2) La performance, base de la modernisation de gestion des organisations publiques**

Au-delà de la simple refonte du système budgétaire, la loi organique va profondément moderniser les modes de gestion publique. La démarche de performance constitue la base de cette modernisation dès lors que le nouveau cadre d'exécution des crédits a été élaboré à partir de la déclinaison opérationnelle du dispositif de performance. La modernisation des modes de gestion n'est pas uniquement effectuée par le dispositif de la LOLF en lui-même. Au contraire, la plupart des innovations apportées aux modalités de mise en œuvre des politiques publiques sont issues du « droit dérivé » de la LOLF et des travaux liés à la mise en œuvre de la loi organique. Celui-ci va d'abord permettre la mise en place d'un nouveau cadre d'exécution des politiques publiques qui représente l'une des innovations majeures de la loi organique : la déclinaison opérationnelle des programmes. D'ailleurs, plus qu'un simple cadre d'exécution des crédits, la déclinaison opérationnelle des programmes vise à moderniser les modes d'action de l'administration en adaptant le système français aux principes inhérents aux systèmes d'agences. La mise en œuvre de la déclinaison opérationnelle des programmes constitue donc une réforme qui dépasse largement le seul domaine budgétaire. Par ailleurs, avec l'instauration de ce nouveau cadre de gestion, vont apparaître de nouveaux acteurs de l'exécution du budget : les gestionnaires publics. Or, la mise en place de ces nouveaux acteurs va soulever la question de l'articulation de leurs responsabilités et de la nature de celles-ci. Le mouvement de « managérialisation » de la gestion publique nous conduira en effet à nous interroger sur la définition d'un système juridique de mise en jeu de la responsabilité des acteurs de l'exécution du budget.

### **a) L'énonciation opérationnelle des programmes, innovation fondamentale de la LOLF**

Issue de ce que l'on peut appeler le droit « dérivé » de la LOLF, la déclinaison opérationnelle des programmes est un système envisagé par la direction de la Réforme budgétaire au cours de l'année 2002 visant à créer un cadre rationalisé de budgétisation et d'exécution des crédits. La déclinaison « opérationnelle » des programmes constitue ainsi le cadre d'une gestion des crédits à un niveau interne à l'administration. Cette

déclinaison a pour finalité d'expliquer la manière dont le responsable de programme ou d'action lorsque celle-ci couvre un champ large organise l'activité de ses services pour atteindre les objectifs qui lui ont été fixés.

La déclinaison opérationnelle des programmes est une des innovations fondamentales de la réforme budgétaire. C'est en effet ce système qui sera le support de la mise en œuvre des nouveaux instruments d'une gestion des crédits plus performante : désignation des responsabilités, déclinaison des objectifs et indicateurs, dialogue de gestion ou encore les modalités de gestion comme la fongibilité. Le cadre de la déclinaison opérationnelle des programmes sera amené à être à la fois le cadre de budgétisation des crédits et le cadre d'exécution des crédits. Il y a dès lors mise en cohérence du cadre d'autorisation et du cadre de gestion. La mise en œuvre de ce cadre de gestion de la dépense publique est le fruit d'une profonde réflexion sur son adaptation au système de gestion orientée sur la performance. C'est à partir de cette réflexion sur les fondements de la déclinaison opérationnelle que va être élaboré le cadre de déclinaison opérationnelle et définis les principes qui la régissent.

La déclinaison opérationnelle des programmes, par la mise en place d'un cadre unifié de budgétisation et de gestion par programmes, représente une nouvelle tentative de modernisation des modalités d'action de l'administration en liaison avec les concepts de budgétisation par la performance. Pour autant, avant d'envisager le cadre de la déclinaison opérationnelle des programmes, il convient de décrire précisément les fondements théoriques de celle-ci, ces derniers étant particulièrement révélateurs de cette nouvelle démarche de gestion des crédits et plus généralement de mise en œuvre des politiques publiques.

Les fondements théoriques du système de déclinaison opérationnelle sont multiples. Largement inspirés des exemples étrangers et notamment anglo-saxons, ils s'appuient sur une réflexion relative aux modalités d'intervention de l'Etat et sur un rapprochement des modalités d'intervention de l'administration avec celles du secteur privé. Ainsi, la démarche de déclinaison opérationnelle répond à la nécessité, dans un système de gestion par la performance, de mettre en place une démarche contractuelle ainsi qu'une dissociation des fonctions de décisions et des fonctions d'exécution des

politiques publiques sur le modèle des systèmes d'agences. La France a toujours eu des difficultés à s'adapter à ces impératifs et à réformer ses modes d'intervention.

L'un des principes mis en avant par la LOLF, dans le cadre d'une budgétisation par la performance, est de faire en sorte que les gestionnaires s'engagent sur les résultats. La déclinaison opérationnelle des programmes va constituer le support d'une démarche de « contractualisation budgétaire » qui trouve son fondement dans la transposition au domaine budgétaire de la démarche contractuelle, démarche largement empruntée au secteur privé. Par ailleurs, la déclinaison opérationnelle des programmes va adapter cette démarche contractuelle aux modes de gestion des politiques publiques en France, notamment la déconcentration, et va ainsi apparaître comme une déclinaison d'engagement successifs des responsables sur des résultats à atteindre, de sorte qu'on peut parler d'une véritable « contractualisation en cascade ».

La démarche de performance, support de la budgétisation orientée par les résultats. La démarche contractuelle doit alors être appréhendée comme le support nécessaire d'une budgétisation orientée par les résultats car c'est par le biais de l'engagement de chacun des opérateurs sur des résultats concrets à atteindre que vont apparaître les gains d'efficacité et d'efficience dans la gestion des politiques publiques. C'est ce que rappelle l'OCDE dans ses travaux sur la contractualisation dans le secteur public : « Les contrats de performance (appelés aussi contrats d'objectifs ou contrats de rendement) sont l'un des aspects de la réforme du secteur public visant à améliorer l'efficacité et l'efficience de celui-ci, tout en réduisant ses coûts globaux. Les administrations sont de plus en plus appelées à mieux faire en utilisant moins de ressources, et surtout en agissant différemment. Concrètement, la contractualisation dans le cadre de la déclinaison opérationnelle va se traduire par un engagement de l'autorité opérationnelle (ou maître d'œuvre) envers l'autorité décisionnelle (maître d'ouvrage) d'exécuter une ou plusieurs actions précises, d'atteindre des cibles de résultats définies et de rendre compte de l'utilisation des ressources ainsi affectées. Dans le cadre de ce « contrat », le responsable opérationnel se voit confier une enveloppe de crédits pour laquelle il dispose de souplesse de gestion par la mise en œuvre de différentes procédures.

## **b) L'évolution de la responsabilité des nouveaux gestionnaires publics.**

La réforme de la gestion publique induite par la loi organique relative aux lois de finances est fondée sur un principe qui s'avère être un véritable « leitmotiv » pour les acteurs de sa mise en œuvre : accorder une plus grande liberté aux gestionnaires contre plus de responsabilité. Plus précisément, la modernisation des modalités de gestion publique, par l'introduction du système de déclinaison opérationnelle des programmes, a pour conséquences l'évolution du rôle des acteurs du budget et l'apparition de nouveaux responsables. Se pose alors inévitablement la question du système de mise en jeu de la responsabilité de l'ensemble de ces acteurs dans le nouveau système budgétaire. Ce volet de la réforme semble le moins avancé, les acteurs de la mise en œuvre de la loi organique prônent le développement d'une responsabilité « managériale » des gestionnaires, censée prolonger la responsabilité politique des décideurs publics. Or, ce nouveau type de responsabilité présente quelques limites qui rendent nécessaire une réflexion autour d'une redéfinition de la responsabilité financière des gestionnaires publics.

A. Barilari a eu recours à la sociologie d'entreprise pour définir la responsabilité managériale : « Pour les sociologues d'entreprise, la responsabilité ainsi définie, ou responsabilité managériale, est simple à caractériser, elle repose sur la jonction dans une même main d'objectifs (cibles de résultats) et de moyens (enveloppe de crédits) et dans la liberté d'emploi de ces moyens (fongibilité et marges de manœuvre) avec pour contrepartie le fait d'assumer ces résultats, c'est-à-dire les conséquences du succès et de l'échec. Or, cette définition est relativement insatisfaisante. La responsabilité managériale, c'est en somme le fait de se voir octroyer des libertés de gestion et d'assumer les résultats obtenus. Cette définition renvoie donc à celle de la « responsabilisation » des « managers publics », à savoir l'équilibre à la base de la réforme : plus de liberté pour plus de responsabilités. Cette définition n'apparaît pas convaincante et d'ailleurs, il conviendra de noter le caractère quelque peu « incantatoire » des discours sur la nouvelle responsabilité publique des gestionnaires.

La responsabilité managériale, telle qu'elle est envisagée, est une procédure interne à l'administration. Comme, le précise A. Barilari, la réforme de la gestion publique s'accompagnera de la détermination d'une chaîne d'appréciation spécifique des

nouvelles responsabilités à l'intérieur de l'administration, chaque responsable de la déclinaison opérationnelle des programmes étant responsable devant l'autorité qui lui est hiérarchiquement supérieure. Ainsi, les responsables d'unité opérationnelle seront responsables devant les responsables de BOP, eux-mêmes responsables devant les responsables de programme. Le dialogue de gestion sera donc le support de cette chaîne d'appréciation des responsabilités. En haut de l'échelle, l'appréciation des responsables de programme devrait donc être avant tout une prérogative des ministres qui les nomment. C'est à ce niveau que se situe le point de passage de témoin entre la responsabilité politique et la responsabilité de gestion (managériale), d'où l'importance du régime de responsabilité politique des ministres. Il faut également relever ici que pourrait venir s'insérer dans cette chaîne de responsabilité, le secrétaire général, chargé de la coordination des programmes. Pour autant, il apparaît encore difficile d'indiquer quelle serait l'articulation de sa responsabilité dans la chaîne précédemment décrite, soit elle s'insérerait dans la chaîne de manière horizontale, le responsable de programme pouvant être responsable devant le ministre et le secrétaire général, avec éventuellement une responsabilité de ce dernier devant le ministre. Il faut cependant noter qu'un tel système serait pour le moins complexe et donc assez éloigné d'un système de responsabilité à la fois lisible et transparent. Néanmoins, on peut d'ores et déjà mentionner le rôle central du responsable de programme dans ce nouveau système de responsabilité managériale.

Les fonctions du responsable de programme le placent au cœur de la déclinaison opérationnelle des programmes.

Aussi, si la responsabilité managériale sera mise en œuvre pour l'ensemble des nouveaux gestionnaires, les acteurs de la mise en œuvre de la réforme semblent clairement mettre les responsables de programme au centre du système de responsabilité managérial. Il convient de s'interroger sur le mode de désignation de ces nouveaux responsables, acteurs clefs de la nouvelle gestion publique, afin de déterminer qui sont concrètement ces nouveaux managers publics.

En effet, les acteurs de la mise œuvre de la loi organique prônent l'émergence d'une fonction spécifique des secrétaires généraux, au-dessus des responsables de programme, de coordination de l'action ministérielle. Il serait même possible, à notre

avis, de pousser cette logique jusqu'à la création d'un « responsable de mission » chargé de cette coordination. Il serait donc opportun de généraliser la fonction de secrétaire général dans tous les ministères et d'harmoniser la situation dans tous les ministères en évitant de nommer les secrétaires généraux responsables de programme.

La question de la mise en jeu de la responsabilité des nouveaux gestionnaires va fortement conditionner la mise en œuvre du « pari de la responsabilité », l'équilibre voulu par la LOLF entre la liberté accordée aux gestionnaires et leur plus grande responsabilité. Or, les pouvoirs publics tardent à se saisir pleinement de cette question pourtant essentielle.

La responsabilité effective des gestionnaires sur leur performance reste ainsi pour le moins incertaine dès lors que la seule réponse des acteurs de la mise en œuvre de la LOLF consiste en l'application d'une responsabilité « managériale » aux contours incertains. Il convient de décrire les enjeux de la mise en place d'un système de responsabilité financière des nouveaux gestionnaires.

L'instauration d'un système de responsabilité effective des nouveaux gestionnaires est d'autant plus nécessaire que le système actuel de responsabilité financière des ordonnateurs apparaît comme un édifice instable qui peine à se réformer. En dépit des enjeux de ce volet crucial de la réforme, celui-ci semble être, à l'heure actuelle, le « parent pauvre » de la loi organique relative aux lois de finances. La mise en place d'un système effectif de mise en jeu de la responsabilité conditionnera le succès de la réforme. Or, paradoxalement, force est de constater que ce volet de la réforme reste assez peu développé à tel point qu'on peut même considérer la responsabilité des nouveaux gestionnaires comme « la grande absente » de la LOLF.

Le passage d'un budget par postes de dépenses à un budget de programmes orienté par les résultats ainsi que l'introduction des outils de mesure de la performance qui y sont associés constituaient un défi essentiel pour le succès de la réforme. Malgré quelques tentatives disparates et aux réussites variables, la France ne disposait que de peu d'expérience dans ce domaine. Or, même si l'ensemble du dispositif est perfectible, la mise en œuvre du nouveau système budgétaire est un succès incontestable. Il en va de même concernant la modernisation des modes de gestion publique. La France, malgré

plusieurs tentatives de réformes, avait échoué à mettre en œuvre un cadre adapté à la complexité de sa structure administrative. Or, la déclinaison opérationnelle des programmes apparaît comme une création originale et adaptée à la mise en place d'un mode d'intervention publique sur le modèle des « systèmes d'agences » britanniques et nordiques. Restera à vérifier si ces innovations, qui peuvent en théorie permettre l'instauration d'un véritable système d'agences « à la française », résisteront à leur mise en œuvre pratique, notamment eu égard à leur complexité apparente. Enfin, la mise en place d'un nouveau système comptable, notamment le passage à une comptabilité en droits constatés, constituait également un chantier particulièrement complexe et pourtant indispensable à la modernisation de la gestion publique. Malgré les difficultés concernant la mise en œuvre des systèmes d'information budgétaire et comptable, notamment le progiciel ACCORD, la modernisation des systèmes comptables semble sur le point d'aboutir.

Ainsi, notre étude sur la LOLF vise, au-delà des pistes de réforme qu'elle envisage, à contribuer à la réflexion continue autour de la modernisation de la gestion publique et plus généralement du droit public financier. Comme ont pu l'exprimer A. Lambert et D. Migaud, les « pères fondateurs » de la LOLF, « la culture de performance n'est pas un ensemble de « recettes » qui pourrait aisément se plaquer sur l'existant.

Elle suppose un questionnement interne, une capacité à remettre en cause les certitudes acquises de longue date, un désir profond de changement pour le progrès »<sup>1</sup>. La LOLF constitue ainsi, à coup sûr, le levier d'une réforme d'ensemble de la réforme de l'Etat et il faut espérer que l'esprit d'innovation et la volonté consensuelle des acteurs publics qui a pu se manifester pour l'adoption et la mise en œuvre de ce texte fondamental puissent perdurer.

---

<sup>1</sup> A. Lambert et D. Migaud, « Former pour réformer », Lettre de la réforme budgétaire, n° 11, juin 2005, Editorial, p. 1.

## **CHAPITRE II :**

### **La démarche théorique de la structure des organisations publiques**

#### **Introduction**

Le dénombrement des différentes catégories de l'étalonnage existantes met en lumière l'existence de celles-ci souvent dans les seules activités de service, en l'occurrence dans le service public. Ce premier constat doit nous inviter à nous interroger sur le lien entre l'étalonnage et la nature des activités qu'il entend réguler.

Par conséquent c'est à la nature des organisations publiques qu'il faut s'intéresser si l'on veut comprendre l'existence de l'étalonnage et son rôle dans la gestion de telles activités. Quelles sont les spécificités des activités de service public susceptibles d'apporter des explications à l'apparition de l'étalonnage? Peut-on d'une étude approfondie des organisations publiques déduire les raisons qui viennent expliquer le rôle de l'étalonnage ?

C'est donc en étudiant de façon approfondie les spécificités de service public que nous serons en mesure d'esquisser une première explication théorique du lien entre activité de service public et existence de l'étalonnage.

Afin de cerner avec précision la notion de service, il nous semble nécessaire de nous pencher sur l'histoire de cette notion, qui est très révélatrice de la conception que nous en avons aujourd'hui. Jusqu'au début des années 90 , les activités de services étaient perçues comme non productives de valeur. Dès lors, les services n'ont pas fait l'objet de la même attention théorique que les activités industrielles. Ce « manque » d'attention explique la difficulté persistante à s'accorder sur une définition unanime de la notion de service. Par conséquent, nombre de recherches s'orientent aujourd'hui encore vers l'étude empirique des services afin d'en dégager des caractéristiques indiscutables, qui permettent de mieux les appréhender.

Dans un premier temps, nous nous intéresserons à la construction de la notion de service dans la théorie économique. Ce détour est absolument nécessaire tant il est révélateur de certaines conceptions actuelles des services.

Nous chercherons ensuite à parvenir à une définition de la notion de service. A cette fin, une étude critique de plusieurs définitions est menée. Celle-ci nous incite à compléter la définition de la notion de service, par le recensement des différentes caractéristiques généralement retenues par différents auteurs en management. Ce recensement permet de mettre en lumière trois caractéristiques fondamentales des activités de service.

Ces trois caractéristiques, l'immatérialité, la participation de l'utilisateur à la réalisation de la prestation, l'importance de l'interface usager/prestataire, permettent d'expliquer la différence entre une activité de service et une activité de type industriel. Cette différence s'exprime avec une acuité particulière dans la définition et la construction de la qualité, et par là même, dans sa gestion.

## **SECTION I : Les différentes acceptions de service public et l'impact des trois caractéristiques de prestation de service sur la performance des organisations publiques.**

Nous chercherons dans cette section à préciser la notion de service public. A cette fin, nous nous penchons sur les différentes définitions qu'en donnent certains auteurs. L'examen de ces définitions est peu satisfaisant dans la perspective de comprendre la véritable nature des activités de service. Nous étudions dans un second temps les définitions de plusieurs auteurs en management. Nous retenons l'une d'entre elles et nous justifions ce choix. Cependant, cette définition nécessite des approfondissements que nous apportons par l'étude des caractéristiques retenues dans la définition. Cette étude permettra de mettre en lumière la véritable spécificité des organisations publiques, notamment au travers de la notion de la productivité et de la qualité, qui doit être reconsidérée dans le cas des services publics, dans la mesure où chacune des caractéristiques étudiées modifie considérablement la construction de la productivité et de la qualité dans les organisations publiques.

### **1. La définition des organisations publiques.**

Il est possible d'identifier deux grands types de définitions de la notion de service : les définitions de type économique et les définitions de type managérial. Malgré ses limites, celle d'Eiglier & Langeard gestionnaires est satisfaisante pour rendre compte de la nature des organisations publiques.

#### **a) Les différentes explications économiques de la notion de service public**

De multiples dictionnaires de sciences économiques offrent des définitions des services. Nous n'avons retenu ici que trois définitions qui, à notre avis, sont assez représentatives des définitions économiques généralement rencontrées.

La définition du dictionnaire de la langue française donne une définition des services tout empreinte de classicisme au sens économique du terme : « le service est une activité qui

représente une valeur économique sans correspondre à la production d'un bien matériel ». Dans le Dictionnaire économique et social J. Bremond définit les services « toute activité qui contribue à procurer aux individus ou à la collectivité une valeur d'usage sans passer par la vente de biens matériels »<sup>1</sup>.

Dans la définition des services qu'il donne, N. Pierre traduit la vision marxiste des services : « activité humaine, non productive, mais utile, c'est-à-dire liée de manière directe ou indirecte aux besoins humains, sans pour autant se traduire sous forme de biens matériels »<sup>2</sup>.

L'ensemble de ces définitions traduit le lourd héritage intellectuel du XIX<sup>e</sup> siècle. A l'instar des théories du siècle dernier, les services sont considérés comme improductifs. La difficulté de définir ce que l'on entend par service tient selon nous au cadre théorique dans lequel ces auteurs tentent de cerner la différence entre biens et services.

Le problème fondamental est celui de la théorie de la valeur sur laquelle repose la comptabilisation de la production. Or, force est de constater que la théorie de la valeur que nous utilisons aujourd'hui est un étrange syncrétisme des théories classiques et néo-classiques, qui ne permet pas d'appréhender de façon satisfaisante le secteur des services d'un point de vue de la production. Les services sont reconnus comme productifs et donc source de valeur ; ils produisent de la valeur ajoutée.

Cette conception relève de la théorie de l'utilité néo-classique. La valeur est basée sur l'utilité retirée de la consommation d'un bien ou d'un service, utilité elle-même fonction de la satisfaction qu'en retire le consommateur. Mais dans le même temps, la prégnance de la conception matérielle de la production et sa formalisation dans le cadre de la comptabilité nationale (répartition ternaire des activités), relèguent les services au rang de secteur improductif de l'économie.

---

<sup>1</sup> *Dictionnaire économique et social*, (1990), 4<sup>e</sup> édition.. J. Brémond et A. Gélédan. Ed. Hatier.

<sup>2</sup> Pierre N., (1981), *Nouveau dictionnaire économique et social*. Editions sociales. 715 p. Paris.

La conception selon laquelle les services ne produisent rien reste donc très vivace, se rapprochant de la conception classique des services. Le premier système de Comptabilité nationale est très révélateur à cet égard, les services qualifiés de non-marchands ne sont pas comptabilisés comme une production. Et dans le système actuel, SECN, la comptabilisation de ces activités pose toujours un véritable problème. En effet, la production de ce secteur est évaluée aux coûts des facteurs de production, en l'occurrence, la masse salariale de la fonction publique.

En outre, le fait de rassembler dans un seul et même secteur – le tertiaire – des activités aussi diverses que celles qu'on y trouve traduit plutôt une incapacité à appréhender la nature de ces activités plutôt qu'un souci de cohérence dans la comptabilisation de la production.

Par ailleurs, ces définitions font l'impasse totale sur l'existence et la croissance du secteur des services aux entreprises. Les services aux entreprises représentent en terme de valeur ajoutée, en 1999, pratiquement une fois et demi les services aux particuliers (9,6% contre 5,8%)<sup>1</sup>. Toutes ces définitions considèrent implicitement que la croissance et l'existence de ces services ne sont qu'un simple mouvement conjoncturel, lié aux recentrages des groupes industriels, qui délégueraient ainsi les fonctions non stratégiques de l'entreprise. On peut soutenir une telle hypothèse lorsque la part des services aux entreprises a tendance à croître puis décroître. Or il n'en est rien ; la part des services aux entreprises dans le PIB a doublé en 20 ans passant de 4,8% à 9,6%. On ne peut ainsi négliger un secteur d'activité qui représente plus de trois fois la valeur ajoutée de l'agriculture.

C'est pourquoi il nous semble impératif de se pencher sur les définitions des auteurs en management dont la problématique est orientée vers la gestion des entreprises de service.

### **b) Les définitions managériales de service public.**

Les définitions managériales sont au moins aussi nombreuses que les activités de services sont diverses. Nous exposons et discutons trois définitions proposées par différents auteurs, pour finalement retenir celle d'Eiglier et Langeard, même si ceux-ci sont dubitatifs sur la possibilité d'une définition de la notion de service : « élaborer une

---

<sup>1</sup> Insee. Comptes Nationaux 2003.

définition des services est quelque chose de malaisé ; beaucoup s'y sont essayé, et bien peu ont abouti à un résultat précis et satisfaisant. En donner une autre n'ajouterait rien à l'affaire, c'est pourquoi le problème de définition sera pour l'instant laissé de côté, malgré le fait que ce soit fort peu satisfaisant pour des esprits cartésiens »<sup>1</sup>. Grâce à la notion de « servuction » développée par ces deux auteurs, nous sommes en possession d'une définition satisfaisante dans une perspective managériale.

Les définitions managériales peuvent se regrouper en deux types d'approches : celles qui s'appuient principalement sur une caractéristique de la prestation de service, délaissant, les autres caractéristiques ; et celles qui cherchent la généralité, toutes les caractéristiques.

La définition de Brebol est représentative du premier type d'approche. Après une analyse de l'activité de service, ils mettent en évidence une caractéristique qu'ils jugent essentielle et bâtissent leur définition autour de celle-ci. Ainsi pour ces deux auteurs, qui se placent résolument dans une perspective opérationnelle, « il y a service lorsque production et consommation sont simultanées ».

Certes, cette caractéristique est très présente dans l'activité de service, mais pas au point de permettre une discrimination totale par rapport à un bien. En effet, si l'on décortique une prestation de conseil en organisation, il n'y a pas à proprement parler simultanée consommation / production. Il y a participation du consommateur (l'entreprise représentée par le commanditaire de l'étude, ou des employés interrogés dans le cadre de l'étude) à différentes phases de production de la prestation. Les préconisations sont remises à une date déterminée à l'avance par le commanditaire, et la « consommation » de la prestation, si l'on peut s'exprimer ainsi, s'effectue ultérieurement. Il n'y a pas simultanée consommation / production, d'autant que, parfois les préconisations de l'étude ne seront jamais utilisées.

En outre, les technologies numériques viennent remettre en cause cette caractéristique, dans la mesure où elle permettent de « stocker » des prestations et de les délivrer dans le temps sans qu'il y ait nécessairement besoin de la présence du prestataire. Nombre de

---

<sup>1</sup> Eiglier E. et Langeard P. (1987). *Servuction. Le marketing des services*. P.7. McGraw-Hill. Paris.

prestations sont ainsi désormais accessibles au travers d'outils de communication télématiques (billetterie, information, consultation de compte en banques opérations bancaires).

Ainsi, en voulant bâtir une définition autour d'un seul critère, on évacue souvent une partie du secteur tertiaire. C'est pourquoi on rencontre aussi des définitions plus larges qui cherchent à ne pas écarter une partie des activités de service.

La définition de Moulin est caractéristique des définitions auxquelles parvient ce type de démarche. Pour les deux auteurs, un service « est un acte (ou plus souvent une succession d'actes), de durée et de localisation définies, accompli grâce à des moyens humains et/ou matériels, mis en œuvre au bénéfice d'un client individuel ou collectif, selon des processus, procédures et comportements codifiés »<sup>1</sup>.

Comme souvent dans les définitions de type managérial, l'accent est mis sur le processus lié à la production de la prestation, au détriment d'une définition précise et synthétique. Certes, mettre l'accent sur la particularité de la production des services est certainement la bonne approche pour définir ce qu'est un service, et en quoi il se différencie fondamentalement d'un bien. A ce titre, la définition de Moulin, ne différencie pas véritablement un service d'un bien. En effet, « une succession d'actes de durée et de localisation définis accomplis grâce à des moyens humains et/ou matériels..., selon des processus, procédures et comportements codifiés » peut très bien décrire le processus de production d'un bien.

D'autant que les seules différences introduites par les auteurs sont ténues. Comme on l'a vu, le destinataire de la prestation est un critère assez discutable, et la combinaison de facteurs humains et matériels ne caractérise en rien la production d'un service. Les biens physiques sont également le résultat d'une combinaison de moyens humains et/ou matériels ! Aussi, cette définition n'est-elle pas satisfaisante.

---

<sup>1</sup> Moulin (1999), *Les entreprises de services, sept facteurs clés de réussite*, p.20. Edition. Organisation, Paris 1998.

Les différentes acceptions de la notion de service que Bruquerre répertorie permettent d'introduire la définition d'Eiglier et Langeard qui nous semble de loin la plus pertinente. Bruquerre distingue :

- le service comme activité. Il s'agit alors de la nature d'une production ayant pour objet de rendre un service. Dans cette acception, l'expression désigne alors souvent différentes professions ou sous-ensembles économiques.

- le service comme secteur. Cette acception renvoie à la vision ternaire de l'activité économique dans son ensemble.

- le service comme caractérisant des emplois. La référence porte alors sur le contenu et les caractéristiques propres à un certain type de travail. Cette définition est utilisée de façon transversale aux secteurs.

- le service comme effet. C'est dans cette acception que la confusion est la plus forte. Dans le langage courant, on parle de « service rendu », alors qu'il s'agit d'un point de vue économique, de la valeur d'usage. Dans cette acception tout devient service : une automobile rend un service. On est très proche de la conception du bien constitué d'attributs qui rendent des services et qui permettent une différenciation du produit, conception développée par Lancaster.

- le service comme produit, résultat. Cette acception est tout aussi empreinte d'ambiguïté, du fait de la prégnance de la référence à la production. Il s'agit en effet de la transposition sur les services d'une notion construite pour les biens, avec ce que la notion de « produit » sous-entend comme matérialité.

Dans cette optique de service résultat, Eiglier et Langeard proposent une définition cohérente avec leur notion de « servuction ».

Pour Eiglier & Langeard, « une servuction est une organisation systématique et cohérente de tous les éléments physiques et humains de l'interface client-entreprise nécessaire à la réalisation d'une prestation de service dont les caractéristiques commerciales et les niveaux de qualité ont été déterminés ».

Dans ce cadre là, le service est l'objectif de la servuction, par la même, le résultat du système, résultante de l'interaction client / personnel en contact, support physique de la prestation. On a là une définition assez satisfaisante du service comme résultat d'un processus.

Dans la suite de notre thèse, nous retiendrons cette définition. Son intérêt est de se situer à un niveau d'analyse pertinent, celui de l'entreprise de service. En outre, elle se base sur une observation du fonctionnement de l'entreprise de service en mettant en avant la spécificité fondamentale de celle-ci : l'interaction client/prestataire.

Cette interaction s'inscrit dans un cadre où l'élément matériel joue un rôle plus ou moins important. Cette spécificité est bien présente dans la définition d'Eiglier & Langeard. Cette définition présente également l'intérêt de distinguer le processus de la prestation et le résultat de la prestation, distinction qu'il semble particulièrement pertinent d'introduire dans la perspective de comprendre la spécificité de l'entreprise de service.

Pour satisfaisante qu'elle soit, cette définition nécessite des approfondissements sur les dimensions que nous venons de mettre en lumière. En étudiant chacune des dimensions de la prestation de service, son immatérialité et ses conséquences, la participation du client à la réalisation de la prestation, et l'importance du personnel en contact avec le client, nous serons en mesure de définir clairement la spécificité de l'entreprise de service par rapport à l'entreprise de type industriel<sup>1</sup>.

## **2. Les spécificités fondamentales des organisations publiques et la prise en compte de la particularité de ces organisations.**

La caractéristique essentielle de la prestation de service est sans aucun doute la participation du client à sa réalisation. Cependant, son caractère immatériel joue un rôle considérable dans l'évaluation du résultat de la prestation par le client et de sa satisfaction. Celle-ci s'appuie également sur un élément fondamental de la réalisation de la prestation : le personnel en contact. L'étude de ces trois caractéristiques fondamentales

---

<sup>1</sup> Pour d'autres caractéristiques moins reconnues ou obsolètes, on peut se reporter à l'ouvrage de Grönroos C.. (1990), *Service Management and Marketing*, pp. 32-34. Lexington Books.

des services relevées par Eiglier et Langeard doit être approfondie afin d'en dégager des éléments d'interprétation pour comprendre les mécanismes spécifiques d'obtention d'un niveau de qualité pour une prestation. Nous étudierons donc l'immatérialité de la prestation, puis nous distinguerons la participation de l'utilisateur, du client de l'intervention du prestataire dans la réalisation de la prestation afin de distinguer les différents aspects de l'interaction de la prestation de service.

### **a) L'immatérialité de la prestation**

Cette caractéristique est relevée par tous les auteurs quelque'ils soient. Dans son Traité d'économie politique, Jean-Baptiste Say notait déjà cette caractéristique. Costack en 1987 avait relevé cette caractéristique et nombre de typologies des services reprennent cette caractéristique.

Dans la plupart des cas, un continuum de la matérialité de la prestation est développé. Cette échelle de matérialité commence avec les biens purs (fort degré de matérialité) pour finir avec les services purs (fort degré d'immatérialité).

Ainsi, plus une prestation requiert des éléments matériels dans son exécution, moins elle sera immatérielle. Les activités de service sont ainsi classées en fonction de leur plus ou moins grande immatérialité. Par exemple, Costack place sur un axe différentes activités selon leur degré de matérialité.

Korelok apporte une distinction supplémentaire à l'immatérialité. Dans son article de 1993, il développe une taxinomie basée sur l'intangibilité et sur le destinataire de la prestation. Il ne fait que systématiser une distinction qui avait déjà été avancée par plusieurs auteurs (Thill (1995), Simon (1998)). Il distingue ainsi les services destinés aux personnes et les services destinés aux objets. En ce qui concerne les services sur les personnes, Korelok distingue encore les services destinés au corps (médecine) et ceux destinés à l'esprit (éducation), tout comme il distingue les services destinés aux actifs matériels (objet) des services destinés aux « actifs immatériels » (marque, comptabilité).

Quillera (1993) ajoute à la notion d'immatérialité ce qu'ils nomment la « rigidité » c'est-à-dire le besoin d'un élément matériel dans la prestation. Avec cette notion, il est possible

de préciser la notion d'immatérialité d'une prestation. En effet, il faut distinguer le processus de réalisation de la prestation et le résultat de la prestation, comme le suggère la définition de la prestation de service que nous avons retenue.

Ainsi est-il possible de surmonter la confusion d'une échelle de matérialité comme celle de Costak que nous venons de présenter. Ces deux approches, pour intéressantes qu'elles soient, mettent sur le même plan des objets et des secteurs d'activité, ce qui manque de cohérence et de rigueur, car sur le plan de l'analyse, les conclusions sont forcément d'ordres différents.

Distinguer le résultat de la prestation du processus permet d'étudier le rôle des objets physiques dans la prestation, éléments fondamentaux de l'interface client/prestataire. Ainsi on peut distinguer des prestations de service qui ne requièrent aucun élément matériel pour parvenir au résultat attendu, comme les activités de conseil, de prestations qui nécessitent pour leur réalisation des éléments matériels importants, comme le transport ferroviaire ou aérien. On peut en outre distinguer des prestations dont le résultat porte sur un élément physique (exemple : réparation automobile), de prestations dont le résultat est purement immatériel, comme l'enseignement.

La présentation de la notion d'immatérialité ne serait pas complète si nous ne présentions pas ses aspects fonctionnels pour l'organisation de service. En effet, l'immatérialité d'une prestation implique que les prestations ne sont pas stockables, c'est-à-dire qu'il y a simultanément de la production et de la consommation dans la plupart des activités de services. En outre, l'immatérialité a pour conséquence la difficulté de représentation de la prestation qui est extrêmement complexe (en terme de publicité et de marketing). Enfin, le risque perçu par le consommateur est plus élevé pour un service que pour un bien, c'est-à-dire que le consommateur perçoit des conséquences potentiellement négatives à l'achat d'une prestation de service du fait de son immatérialité.

- La simultanéité consommation / production.

Cette caractéristique est relevée par relativement peu d'auteurs, alors qu'on trouve dans les manuels anglo-saxons de multiples développements sur la gestion de cette contrainte.

Mais ceci s'explique aussi par le fait que cette caractéristique est souvent confondue avec la participation du client à la prestation, qui nous le verrons, n'est pas exactement le même phénomène.

C'est une caractéristique qui différencie de façon déterminante les services des biens tangibles. En effet, cette simultanéité oblige l'entreprise de service à produire la prestation lorsque le client se présente à elle : c'est l'immatérialité qui est à la source de l'existence d'une nécessaire rencontre entre le prestataire et le client. L'entreprise de service ne peut rien stocker (on ne stocke pas des conseils). A la différence d'une entreprise qui fabrique un bien dans une usine, puis le fait distribuer, l'entreprise, l'organisation de service a besoin du consommateur, de l'utilisateur pour produire la prestation.

La simultanéité consommation/production oblige les organisations de services à développer des méthodes de gestion qui diffèrent de la gestion des stocks classique. La gestion de la capacité devient dès lors un enjeu important pour l'entreprises de service, la demande étant fluctuante, il est quasiment toujours obligatoire d'installer des capacités surdimensionnées par rapport à la demande moyenne<sup>1</sup>. Dans la plupart des services, la demande arrive de façon aléatoire ou de façon saisonnière. Le seul moyen pour gérer la demande est souvent la file d'attente. Ceci a un impact important sur la perception du service par le consommateur.

Il est à noter que les récents progrès des technologies de l'information modifient considérablement cette caractéristique particulièrement contraignante pour les organisations de services. En effet, ces technologies permettent souvent de résoudre le problème de la capacité et des files d'attente pour un certain nombre de services. Les guichets automatiques des banques, qui facilitent la gestion d'un lot d'opérations bancaires de base, les distributeurs automatiques de billets de train ou d'avion, les standards téléphoniques numériques, la télématique, et plus généralement, toutes les innovations technologiques liées au traitement numérique de l'information permettent en partie de gérer les problèmes liés à l'absence de possibilité de stockage. On trouve le

---

<sup>1</sup> Eiglier P. et Langeard E., op. cit. pp. 20-24.

même phénomène dans les services informatiques, où le progiciel marque la possibilité d'une conservation matérielle du résultat de la prestation.

Cette caractéristique ne se retrouve pas forcément pour des prestations de même type. L'introduction de ces technologies est un moyen de formaliser l'offre du prestataire et de remédier à des contraintes de coûts importantes (durée d'ouverture, charges de personnel). Ces technologies sont très souvent à la base de la standardisation des prestations de services.

- La représentation d'une prestation de service.

Une des conséquences de l'immatérialité, et non des moindres, est la quasi impossibilité pour l'organisation de service de représenter, dans une optique de communication, les prestations qu'elle délivre. A la différence d'un bien, une prestation ne peut pas être appréhendée ; elle se représente graphiquement avec difficulté. Ceci constitue une contrainte non négligeable par rapport à une entreprise industrielle, qui n'est pas confrontée à ce type de problème dans la mesure où elle dispose d'un objet sur lequel axer sa communication. Comme le résumait Eiglier & Langeard, « ... comment traduire en image quelque chose qui, par définition, n'a pas d'apparence physique ? »<sup>1</sup>

Malgré cette difficulté, la communication d'une entreprise de service peut s'appuyer sur trois « supports » : le support physique, lorsqu'il existe, le personnel en contact, et les médias traditionnels. Ce qui fait dire à Eiglier et Langeard que « tout parle dans une entreprise de service ». Ce qui n'en rend pas moins la tâche complexe, au sens où, la gestion du personnel en contact comme outil de communication se révèle très délicate. Cette particularité, sur laquelle nous reviendrons ultérieurement, a des conséquences très importantes sur la perception par le client de la qualité du service. Les comportements et attitudes des personnels en contact sont difficilement standardisables, et sont à la source des écarts de perception entre la représentation de la prestation véhiculée par l'image de l'entreprise et la réalité des prestations.

---

<sup>1</sup> Eiglier P. et Langeard E.. (1995), *Une approche nouvelle du marketing des services*, Revue Française de gestion, Novembre.

Autre vecteur de communication pour l'entreprise de service, le support physique sur lequel s'appuie la prestation<sup>1</sup>. A la différence d'une entreprise fabriquant des produits matériels, l'entreprise de service ne peut pas disposer des moyens classiques que sont le produit et son emballage dans sa politique de communication. Très divers, le support physique nécessite souvent une intervention des personnels en contact (mise en oeuvre, entretien). Par conséquent, son efficacité dépend pour beaucoup de sa gestion par le personnel.

- Le risque perçu dans les services.

Lorsqu'un consommateur est dans une situation d'achat, il est confronté à un certain degré de risque, risque lié à la décision d'achat. Introduite par Bauer en 1960, cette notion s'est considérablement développée en analyse du comportement du consommateur<sup>2</sup>.

Les recherches sur le risque perçu ont montré sa composition multi-dimensionnelle. Pour en donner une définition, que nous empruntons à O. Yolle, « le risque consiste en la perception d'une incertitude relative aux conséquences négatives potentiellement associées à une alternative de choix. Le risque est donc la possibilité de subir des pertes à l'occasion de l'achat ou de la consommation d'un produit, bien ou service »<sup>3</sup>

Deux composantes du risque sont mises en lumière par les recherches sur ce concept : les pertes potentielles par rapport à un point de référence et l'incertitude. Par rapport à un point de référence, le consommateur va évaluer les pertes potentielles, dans une situation d'incertitude. L'évaluation des pertes potentielles par rapport au point de référence, combinée à l'incertitude, entraîne un risque global pour le consommateur. Ce risque global comporte de multiples dimensions : risque financier, psychologique, physique, social, fonctionnel, etc...

Mais le concept peut être affiné grâce à la prise en compte des antécédents du risque perçu : antécédents liés à l'individu (attitude face au risque, motivation, implication, profil socio-démographique, etc...), antécédents liés à la situation d'achat ou de

---

<sup>1</sup> Terry A., (1996), *Four Ways to Make Services more Tangible*, Business, Vol. 36, n°4, pp. 53-56.

<sup>2</sup> Yolle O.. (1995), *Le concept de risque perçu en psychologie du consommateur : antécédents et statut théorique*, Recherche et applications en Marketing, Vol. X, N°1, pp. 39-56.

<sup>3</sup> Volle P., op. cit., p.40.

consommation, antécédents liés au produit (classe de produit, marque, prix, nature du produit). Sur les antécédents liés au produit, les études qui s'intéressent à leur nature démontrent qu'il existe un risque perçu supérieur pour les services.

Le caractère intangible du service, la simultanéité de la consommation et de la production sont des facteurs qui influent sur la perception du consommateur. Ce qui fait dire à certains auteurs que la quantité d'information disponible et sa qualité sont plus faibles pour un service, et que le risque perçu est plus élevé pour un service que pour un bien.

A titre d'exemple, dans une étude sur les critères de choix d'un service professionnel (en l'occurrence une agence de publicité pour réaliser une campagne), l'auteur note : « Au total le choix d'une agence de publicité représente sans doute l'un des choix de services professionnels où le risque perçu est en moyenne le plus élevé. En effet, ont toutes chances d'être élevées :

- la probabilité perçue de « tomber » sur un mauvais prestataire (grande dispersion perçue des niveaux de compétence).
- la probabilité perçue d'occurrence d'un mauvais résultat (caractère non codifié, « impalpable », donc difficilement maîtrisable de l'objet : la publicité).
- l'importance des conséquences d'un mauvais résultat (au moins en raison des sommes en jeu). »<sup>1</sup>

Cependant, des études empiriques manquaient pour venir confirmer cette intuition partagée par nombre de chercheurs. L'analyse de Barry est venue combler cette lacune, et même si quelques réserves méthodologiques demeurent, néanmoins elle présente des résultats solides. Cette étude montre clairement que le risque perçu global, comme le risque attaché à chaque dimension, est plus grand pour un service que pour un bien.

L'immatérialité de la prestation de service se révèle donc être une des caractéristiques fondamentales des services dans la mesure où elle implique des contraintes particulières

---

<sup>1</sup> *Intangibilité et réduction du risque : les critères de choix d'un service professionnel*, Gadrey J., (1997), La Découverte, Paris.

pour l'entreprise de service. Cette spécificité de l'entreprise de service est accentuée par l'existence de l'interface client/prestataire, dont nous présentons la première facette : la participation du client à la réalisation de la prestation.

### **b) La participation de l'utilisateur à la réalisation de la prestation.**

Le loueur de véhicules ne peut exercer son activité si le client ne se présente pas, ne lui spécifie pas quel type de véhicule il désire. Il en va de même dans pratiquement toutes les prestations de service ; le client participe à la réalisation de la prestation. Cette caractéristique des services a été très bien analysée par Eiglier et Langeard<sup>2</sup>, dont nous reprenons les principaux résultats. Toute cette approche est basée sur l'analyse du lien de l'entreprise de service avec sa clientèle développée par le sociologue Ralcott.<sup>3</sup>

La participation du consommateur à la réalisation de la prestation peut prendre plusieurs formes.

La participation peut être physique, c'est-à-dire qu'il y a substitution du prestataire par le consommateur. Le consommateur remplit par exemple un formulaire à la place du prestataire.

La participation peut être intellectuelle, au sens où l'entreprise cherche à utiliser les capacités intellectuelles du consommateur afin que ce dernier s'adapte rapidement à la prestation et qu'il se comporte comme un professionnel. Enfin, la participation peut être affective. Cette forme de participation développe un sentiment d'appartenance du consommateur à l'entreprise. Elle a des effets durables sur l'état d'esprit et la disponibilité des personnels en contact, ainsi que sur la communication ou le lien qui s'établit entre l'entreprise et le consommateur.

---

<sup>1</sup> Eiglier P. et Langeard E.. (1997), *Servuction, Le marketing des services*, Chapitre 2, pp. 31-47.

<sup>2</sup> Paryons Balcott, (1970), *How Are Clients Integrated into Service Organizations ?*, in *Organization and Clients*, pp.1-16, Merrill.

La participation de l'utilisateur à la réalisation de la prestation peut s'effectuer à trois niveaux :

- spécification de la prestation à réaliser,
- participation à l'action proprement dite,
- participation au contrôle de la performance et/ou du processus de réalisation.

En croisant les formes de participation et leurs points d'application dans le processus de réalisation de la prestation, on obtient une grille d'analyse de la participation qui permet de rendre compte de sa variété et qui permet de développer des méthodes de gestion bien spécifiques. D'autant que la participation du client n'est pas à rechercher systématiquement, certains clients y sont favorables, d'autres au contraire cherchent à participer le moins possible. La participation du client dépend aussi de son expérience de la prestation, c'est-à-dire de sa connaissance de son mode de fonctionnement. Eiglier et Langeard développent ainsi une analyse où ils distinguent des consommateurs actifs et passifs, et montrent bien qu'ils ne sont pas sensibles aux mêmes critères dans leur appréciation de leur participation.

La participation est une caractéristique qui modifie considérablement l'analyse des processus de production, à tel point que certains auteurs n'hésitent pas à parler de « coproduction » des prestations de service<sup>1</sup>. Cette notion est un véritable bouleversement théorique au sens où l'on ne peut plus affirmer que le résultat de ce qui est produit par l'entreprise est de son seul ressort. Cette caractéristique a pour conséquence une modification du rôle du personnel en contact avec le client de l'entreprise de service. Une de ses principales fonctions dans la réalisation de la prestation de service consistera à piloter la participation du client afin de l'amener à réaliser correctement la prestation.

---

<sup>1</sup> Dadret S., *Les relations de service dans le secteur marchand*, pp. 19-41, in *Relations de service, marchés de services*, CNRS Editions. Paris, 1995.

### **C. Le rôle du personnel en contact.**

La prestation de service est réalisée par le prestataire et le client. Le rôle du personnel en contact consiste à obtenir la participation de l'utilisateur aux différentes étapes de la réalisation de la prestation, lorsque celle-ci est strictement nécessaire. Le face à face humain transforme la prestation de service en une relation inter-individuelle. Ceci constitue une différence fondamentale par rapport aux entreprises industrielles ; elle a des conséquences importantes dans la gestion des organisations publiques.

En effet, le processus pour parvenir au résultat de la prestation va revêtir une importance aussi grande que le résultat lui-même. Christophe Gaudron parle dès lors de « relation de services ». Comme il le note à propos des services d'assurance, « ce qui compte n'est pas seulement le traitement et l'exécution techniques d'une gamme de contrats, le règlement financier des sinistres, mais également le volume et la qualité des services rendus à cette occasion aux assurés, la dimension relationnelle, interactive, personnalisée des rapports à la clientèle, la composante de conseil et d'assistance, autant d'exigences qui certes exigent du personnel et du temps supplémentaires »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Gaudron C., *Relation, contrats et conventions de service*, op. cit. p. 128, 1997

## **SECTION II : L'émergence de la notion de service public dans la pensée juridique et la diversité de la sphère publique.**

Les services publics ont des missions spécifiques et se distinguent des services du secteur privé sur de nombreux points. Ils doivent prendre en compte des publics très divers aux intérêts parfois contradictoires tout en faisant émerger et en servant l'intérêt général. A priori, personne ne pouvant le faire aussi bien qu'eux à leur place, ils se doivent de réussir pour répondre aux besoins.

Dans la conception ou la diffusion de leurs prestations, les services publics font de plus en plus appel à des méthodes de gestion : formation à l'accueil, enquête d'opinions, marketing, qualité... Ces méthodes, souvent issues du secteur privé, soulèvent des craintes de détournement des finalités publiques nécessitant d'affirmer plus clairement la spécificité de ces services aujourd'hui, d'adapter ces méthodes au contexte public, de faire un effort de conception, de formation et de suivi important.

Présenter la notion de service public suppose que l'on tente d'abord de définir le service public. Cette définition une fois établie, ou ébauchée si l'on tient compte des difficultés d'en trouver une qui allie clarté, concision et exactitude, il conviendra de présenter les grandes catégories de services publics établies par le juge et dont l'existence, ainsi que les conséquences juridiques attachées à chaque catégorie, constituent l'une des données constitutives de la notion actuelle de service public.

### **1. Vers une définition juridique de la notion de service public.**

Service public, intérêt collectif, administration, fonction publique, entreprise publique, collectivités, établissement public, secteur public, ces différentes notions peuvent souvent se recouper, mais ne sont pas synonymes. La fonction publique désigne l'ensemble des fonctionnaires. Ces derniers font partie de l'administration, qui englobe les collectivités territoriales et nationales, ainsi que les hôpitaux. Le secteur public est encore plus large. Il englobe les entreprises publiques et des organismes privés chargés d'une mission de service public. Ainsi une mission de service public peut être remplie par des organismes aux statuts très différents et parfois même inventés pour l'occasion comme cela a souvent

été le cas dans l'histoire. Le besoin prime sur la façon de le remplir. L'instrument choisi se devant de répondre le mieux au besoin. A priori, tous les services dits publics peuvent être assurés par des organisations privées. L'histoire montre que cela a été souvent le cas. Pendant longtemps, le pouvoir politique était héréditaire, la collecte des impôts était confiée à des fermiers généraux puis des banquiers, les régiments appartenaient à des aristocrates.

#### **a. Tentatives de définitions de service public.**

Tous les auteurs se retrouvent pour admettre que l'expression « service public » est utilisée au minimum dans deux sens. Un sens organique : tout d'abord et, à ce titre, le service public est une partie, une composante, de l'appareil administratif de l'Etat ou des collectivités territoriales et c'est ce sens que l'on retrouve lorsque l'on fait, par exemple, référence au service public des postes en considérant ses agents, ses moyens matériels, ses ramifications à travers le pays. A côté de cette approche organique, il existe une approche matérielle : le service public n'est plus défini à partir d'une organisation mais en fonction d'un critère matériel : il s'analyse en une mission – donc une activité – d'intérêt général relevant de façon plus ou moins étroite d'une personne publique<sup>1</sup>. Il est incontestable que cette seconde approche prévaut dans la définition contemporaine du service public qui s'attache plus à l'activité accomplie (ne fait-on pas presque toujours référence à la mission de service public) qu'à l'organisation qui assume cette mission. Cette prééminence de l'approche « missionnaire » ou « matérielle » sur l'approche organique s'impose dès lors que les deux approches ne coïncident plus systématiquement puisque certaines missions de service public, et non des moindres, sont gérées par des organismes privés. La compréhension de la situation actuelle nécessite dès lors qu'un regard soit porté, quant à la définition contemporaine du service public, sur les éléments fournis par les textes, la doctrine et la jurisprudence.

Dans le domaine du service public, comme d'ailleurs dans bien d'autres du droit administratif, ni le législateur, ni le titulaire du pouvoir réglementaire, ne se sont vraiment préoccupés de définir la notion de service public. On rencontre ici une attitude classique d'abstention des pouvoirs publics en matière de définition des notions de base du droit

---

<sup>1</sup> Joél Carbajo,(2005), *Droit des services publics*, Editions Dalloz

administratif, mais qui se comprend aisément si l'on songe que cette notion, qui est perçue comme l'un des principaux fondements du droit public (d'ailleurs la rédaction du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 qui légitime par le service public le recours à la procédure des nationalisations), est difficile à enfermer dans une définition qui rende compte de ses différents aspects. La difficulté où l'on se trouve de donner une définition précise et incontestable du service public est, en définitive, lourde de conséquences juridiques mais aussi politiques si l'on songe que le service public constitue, à bien des égards, « la légitimité contemporaine du pouvoir »<sup>1</sup>.

Il n'en reste pas moins, qu'à défaut de définir la notion, il arrive au législateur de s'y référer. L'attachement que la gauche porte, en France, au service public – incarnation de la prééminence de l'intérêt de l'intérêt général sur l'égoïsme des intérêts privés – explique les références multiples que certaines lois votées entre 191, et 1986 ne manquent pas de faire à la notion de service public : loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, loi du 30 décembre 1982 sur les transports intérieurs, loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur dont les huit premiers articles font référence au « service public de l'enseignement supérieur » et qui s'offre même le luxe dans son article 2 de détailler les missions de ce service public, la loi du 16 juillet 1984 sur l'organisation et la promotion des activités sportives. La comparaison entre la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle et celle du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication s'avère, à cet égard, éclatante : dans la seconde le service public a perdu sa superbe et cela même dans le secteur public de la communication. Il est vrai d'ailleurs, et cela montre bien que les textes sont de peu d'utilité pour définir le service public ou l'identifier, que la disparition de l'expression « service public » dans la loi du 30 septembre 1986 ne signifie pas pour autant que les activités de l'audiovisuel, tant le secteur public que dans le secteur privé, échappent désormais aux obligations de service public, la loi de 1986 impose, en effet à ces deux secteurs de telles obligations (équilibre de l'information, obligation de continuité, etc...).

Après le choc de ces conceptions parfois exacerbées, la crise économique aidant, le service public est apparu sous les traits d'une notion de compromis social et politique. En témoignent les lois d'orientation du 4 février 1995 et du 25 juin 1999 pour

---

<sup>1</sup> Belorgey, *Le gouvernement et l'administration de la France*, 1997, Armand Colin

l'aménagement et le développement durable du territoire qui font des services publics un instrument de « cohésion sociale » en organisant leur présence sur l'ensemble du territoire et en affirmant leur égal accès aux citoyens. Au milieu des années quatre-vingt-dix, la notion de service public n'était plus guère affectée par des conceptions issues de clivages politiques internes. Au contraire, le service public est devenu une notion fédératrice face à une politique communautaire volontariste. Les divergences apparaissant entre l'approche française du service public et l'approche communautaire semblaient d'autant plus irréductibles que les traités communautaires n'appréhendent le service public qu'au travers des « services d'intérêts économique général » visés à l'article 90 du Traité de Rome. Or, aux termes de cet article, les entreprises chargées de la gestion de tels services ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises « aux règles de concurrence dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie... ».

Le droit français a enregistré l'influence du contexte néo-libéral en faisant évoluer les modes de gestion des services publics. Plusieurs lois témoignent de la réduction de ces antagonismes. Ainsi, la loi du 26 juillet 1996 portant réglementation des télécommunications ouvre ce secteur à la concurrence sous le contrôle d'une autorité de régulation et se réfère au service universel. Il en va de même de la loi du 13 février 1997 qui, en matière de transports ferroviaires, crée l'établissement Réseau Ferré de France, et sépare l'infrastructure, désormais propriété de RFF et l'exploitation du réseau dont est chargée la SNCF. Enfin, la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité ouvre à la concurrence le secteur de l'énergie électrique.

La doctrine, de son côté et à la différence des pouvoirs publics mais c'est après tout son rôle, a été et reste même très prolixes sur la notion de service public. Cela s'explique aisément si l'on considère qu'une partie de celle-ci, voyait dans cette notion l'élément de toute construction politique et juridique de l'Etat.

Il suffit de référer à Duguit pour lequel l'Etat est « une coopération de services publics organisés et contrôlés par des gouvernants »<sup>1</sup>. Le service public constituant « le fondement et la limite du pouvoir gouvernemental », la seule justification de l'Etat étant d'organiser et de faire fonctionner les services publics nécessaires « à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale ». Le service constitue, moteur de la satisfaction de l'intérêt général constitue, tout à la fois, la légitimité et le critère du droit administratif et de la compétence de la juridiction administrative. Il est vrai, qu'à la fin du XX<sup>ème</sup> siècle, la notion Duguiste du service public venait à son heure. Elle permettait, en effet, de justifier l'existence d'un droit administratif, dérogeant au droit privé et conférant, sur certains points, des prérogatives importantes à l'administration et plus contraignant. Il est vrai, sur d'autres points que le droit privé pour tenir compte des nécessités spécifiques des services publics et des contraintes qui pèsent sur eux au nom des exigences de la satisfaction de l'intérêt général. Le service public devenait ainsi « la caution du bon usage de la puissance » et il justifiait « les prérogatives de l'Etat par la grandeur des fins qu'il poursuit »<sup>2</sup>.

Une telle démarche explique probablement, qu'à la même époque, Hauriou, présenté souvent d'ailleurs comme un adversaire des thèses de l'Ecole du service public, considérait pourtant que « la fonction administrative consiste essentiellement dans la gestion de services dans l'intérêt du public »<sup>3</sup> et n'hésitait pas à se réjouir d'un point de vue technique, dans sa note sous l'arrêt Feutry, que l'opération de service public ait triomphé sur toute la ligne et soit devenue la base du contentieux administratif de pleine juridiction. Nous savons, cependant, qu'Hauriou préférait caractériser l'Etat par la puissance publique que par le service public, même si cette puissance ne devait être mise en œuvre que pour la satisfaction de l'intérêt général qui reste le but de tout service public.

Ainsi, pour la doctrine de la fin du XX<sup>ème</sup> siècle, comme pour la majorité des auteurs contemporains, la définition, il vaudrait mieux dire l'identification du service public, doit être construite autour des éléments suivants : intervention d'une personne publique même

---

<sup>1</sup> Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 3<sup>ème</sup> édition, 1998, tome II, 59 ; L. Pisier-Kouchner, *Le service public dans la théorie de l'Etat de Léon Duguit*, 1999, LGDJ.

<sup>2</sup> Chevallier, *Le service public*, 1997, *Que sais-je ?*, n° 2359, p. 35

<sup>3</sup> Hauriou, *Principes de droit public*, 1999, p. 473

si elle n'assure pas la gestion quotidienne du service, satisfaction d'un besoin d'intérêt général, recours à un régime juridique spécifique adapté aux exigences d'une bonne satisfaction de l'intérêt général, ce qui ne signifie pas, loin de là, une soumission intégrale du service public au droit administratif. Il est vrai que certains auteurs sont réticents à prendre en considération le régime juridique spécifique comme élément entrant dans la définition du service public estimant, non sans raison, au regard de la logique juridique, que le régime juridique spécifique est une conséquence de la présence d'une mission de service public et non une condition de son existence. Il n'en reste pas moins qu'il semble difficile et hasardeux, au regard des données jurisprudentielles, d'éliminer dans tous les cas des éléments constitutifs de la notion de service public les aspects spécifiques du régime juridique, car il y a des cas où ce sont justement ces aspects spécifiques qui révèlent la présence du service public au sens matériel du terme.

Mais, entre les définitions doctrinales de la notion de service public forgées au XX<sup>ème</sup> siècle et celles ébauchées aujourd'hui, des différences appréciables sont inévitables. La construction de Duguit se développait dans un contexte administratif où l'élément organique (le gestionnaire du service public) et l'élément matériel du service public (le but poursuivi) se confondaient souvent. Le gestionnaire du service public était, en principe, une personne publique (Etat, département, commune, établissement public) dont l'activité naturelle pour ne pas dire la justification était justement la prise en charge de besoins d'intérêt général moins développés qu'aujourd'hui d'ailleurs. En conséquence, toute appréhension d'une activité par une personne publique lui conférait en principe, le caractère d'un service public. Les aspects organique et matériel du service public coïncidaient d'autant mieux que les activités des personnes privées étaient réputées, sauf exception, ne pas constituer des activités de service public, même si elles n'étaient pas dépourvues de lien avec l'intérêt général.

Aujourd'hui, s'il reste exact que les activités des personnes publiques sont présumées être des activités de service public, il faut bien constater que des nombreuses missions de service public sont gérées par des personnes ou organismes privés. La dissociation de l'élément organique et matériel, engendrée par cette situation, enlève beaucoup de cohérence à la notion de service public et rend difficile toute définition claire de celle-ci.

A défaut d'une telle définition, les auteurs s'accordent généralement à considérer que, dans le fonds commun de tous les services publics, on rencontre les éléments suivants : intervention directe ou indirecte d'une personne publique ; satisfaction d'un besoin d'intérêt général ; soumission, à des degrés variables suivant les cas, de ces services à un régime exorbitant du droit privé justifié par les contraintes qui pèsent sur eux dans leur fonctionnement. Nous soulignons, à propos de ce dernier élément, que certains auteurs y voient plus une conséquence de la reconnaissance du caractère de mission de service public d'une activité donnée qu'un élément de la reconnaissance de ce caractère.

La notion de service public n'est donc pas chose aisée à cerner et certains auteurs se résignent à admettre que cette définition est introuvable<sup>1</sup> ou impossible<sup>2</sup> et que le service public constituerait, en définitive, beaucoup plus à un label accordé à une activité où se retrouvent les éléments suivants : intérêt général ; intervention directe ou indirecte d'une personne publique ; régime, pour partie, exorbitant du droit privé. La recherche de la notion de service public est, de surcroît, obscurcie par le droit communautaire dont les concepts ne se superposent pas à ceux du droit interne<sup>3</sup>.

La jurisprudence, quant à elle, utilisa et utilise beaucoup la notion. La référence au service public figure dans le célèbre arrêt Blanco<sup>4</sup> et l'on sait que cette décision par l'utilisation pour ne pas dire la manipulation qui devait en être faite par le commissaire du gouvernement Teissier ( Responsabilité de la puissance publique, 1906), devint l'arrêt symbole du service public même s'il apparaît, aujourd'hui, que l'expression « service public » était, à l'époque, largement synonyme de celle de « puissance publique » et, qu'en conséquence, l'arrêt Blanco ne possédait probablement pas le caractère révolutionnaire dont il fut crédité.

La jurisprudence du début du XX<sup>ème</sup> siècle devait donc assurer la fortune du service public, fut-ce au prix d'une interprétation discutable de l'arrêt Blanco. En se référant à cette notion, les commissaires du gouvernement et le juge administratif entendaient expliquer par elle, et elle seule, l'application du droit administratif et la compétence de la

---

<sup>1</sup> Linotte, Mestre et Romi, *Services publics et droit public économique*, Litec, 1995, p. 45

<sup>2</sup> Truchet, *Nouvelles récentes d'un illustre vieillard, label de service public et statut de service public*, AJDA 1992

<sup>3</sup> N. Belloubet-Frier, *Service public et droit communautaire*, AJDA 1998

<sup>4</sup> Arrêt Blanco, T. confl. 8 févr. 1873, GAJA, p. 1 ; GDJDA, p. 16

juridiction administrative. Ainsi fut fait dans le domaine de la responsabilité contractuelle des personnes publiques (CE 6 févr. 1903, Terrier, GAJA, p. 68, arrêt dit « du chasseur de vipères » où se trouve en cause un département ; CE 4 mars 1910, Thérond, GAJA, p. 131, contrat conclu par une commune) et dans le domaine de leur responsabilité extracontractuelle ( T. confl. 8 févr. 1873, Blanco, préc. : recherche de la responsabilité de l'Etat pour un dommage causé par l'un de ses services publics, à savoir une manufacture de tabacs ; T. confl. 29 févr. 1908, Feutry, Rec. 208, concl. Teissier : responsabilité d'un département mise en cause à la suite de dommages causés par une personne qui s'est enfuie d'un asile départemental ; T. confl., 11 avr. 1908, de Fonscolombe, Rec. 448 ; S. 1909.3.49, note Hauriou : responsabilité d'une commune recherchée à la suite des dommages causés lors de l'ouverture, par ses agents, des vannes d'un canal ; T.confl. 23 mai 1908, Joullié, Rec. 509 ; S. 1909.3.49, note Hauriou : responsabilité d'un établissement public du fait de l'éboulement d'une digue d'un canal).

De ces arrêts, il n'est guère possible de dégager une définition précise du service public, le juge utilise la notion, il s'en sert, il ne la définit pas vraiment, mais après tout là ne se trouve pas son rôle. Cependant, à défaut d'une définition précise du service public, les décisions juridictionnelles nous apportent des éléments pouvant servir à une ébauche de définition puisque dans la plupart de ces décisions la notion de service public est réputée présente lorsque trois éléments se conjuguent : intervention directe ou indirecte d'une personne publique ; mission dont le but est la satisfaction de l'intérêt ; application d'un minimum de régime juridique exorbitant du droit privé, le juge ayant, de lui-même, détruit, à propos de ce dernier élément, l'idée d'une application totale et systématique du droit administratif à tous les aspects de l'organisation et du fonctionnement des services

publics et ayant admis, d'autre part, que certains services public relevaient largement du droit privé (V. par ex. T. confl. 22 janv. 1921, Société commerciale de l'Ouest africain, GAJA, p. 222 ; GDJDA, p. 259 ; cet arrêt est à l'origine d'une large introduction du droit privé dans le fonctionnement des services publics industriels et commerciaux).

Si le juge administratif n'a pas éprouvé, pendant longtemps, le besoin de définir la notion de service public, c'est qu'il partait d'une idée simple et selon laquelle toute activité d'une personne publique était présumée constituer une activité de service public (l'élément organique entraînant dans son orbite l'élément matériel) et, qu'en conséquence, une définition précise ne s'imposait pas puisque le juge utilisait souvent la notion pour régler des problèmes de compétence entre les deux ordres de juridiction. Il faut ajouter que dans cette perspective essentiellement existentialiste le service public existe : il suffit donc de constater, cas par cas, son existence et non de dégager les éléments d'une définition a priori, le juge n'entendant pas abdiquer sa liberté par une définition trop précise qui aurait eu les effets d'un carcan. La nécessité de dégager les éléments d'une définition s'imposa néanmoins au juge lorsque se développa en dehors de la concession et à partir des années 1960, le phénomène de la gestion statutaire d'un service public par une personne privée. Dans cette hypothèse, et dès lors que les activités des personnes privées sont présumées être des activités privées, comment, dans le silence des textes, le juge pouvait-il renverser cette présomption et reconnaître que l'activité d'une personne privée s'analysait en une véritable mission de service public ? Il lui fallait nécessairement isoler, pour les mettre en valeur, les éléments justifiant le renversement de la présomption précitée.

L'arrêt Magnier (CE 13 janvier. 1961, Rec. 33 ; RDP 1961. 1. 155, concl. Fournier ; Dr.soc. 1961.355, note Teitgen ; AJDA) contient sur ce point, de précieuses indications sur le raisonnement du juge lorsqu'il érige en missions de service public des activités (en l'espèce la lutte contre les parasites menaçant les cultures) dont la loi, sans les qualifier, investit les personnes privées. C'est à partir des éléments suivants que le Conseil d'Etat a reconnu, dans l'arrêt Magnier, que les missions confiées par le législateur aux organismes de lutte contre les ennemis des cultures s'analysaient en des missions de service public :

caractère d'intérêt général de ces activités ; prérogatives de puissance publique conférées à ces organismes privés ; contrôle sur ces derniers et leurs activités d'une personne publique, en l'espèce l'Etat. L'arrêt Nancy constitue un chef d'œuvre de pédagogie (CE 28 juin 1973, GDJDA). Il s'agissait, en l'espèce, de déterminer si des organismes privés, tels les centres techniques industriels, créés par la loi et ayant pour objet « de promouvoir les progrès des techniques, de participer à l'amélioration du rendement et à la garantie de la qualité de l'industrie », se trouvaient ou non investis d'une mission de service public.

Le Conseil d'Etat répond par l'affirmative en considérant que la présence d'une telle mission est révélée par la conjonction des éléments suivants : par son objet et son but l'activité des centres techniques industriels concourt directement à la satisfaction de l'intérêt général ; cette activité bénéficie dans sa mise en œuvre d'un régime exorbitant de droit privé où prennent place des prérogatives de puissance publique ; enfin, cette activité se développe sous le contrôle des pouvoirs publics. A partir de ces éléments fournis notamment par les décisions Magnier et Nancy, le commissaire du gouvernement Théry proposait le raisonnement suivant : « pour qu'une activité puisse être dite de service public, il ne suffit pas qu'elle réponde à un intérêt général, il faut encore qu'elle ait été prise en charge de façon directe ou indirecte par la puissance publique et qu'elle soit soumise à des dispositions exorbitantes du droit commun. Certes, ces éléments sont surtout utilisés pour traquer la mission de service public dans l'activité des personnes privées, mais deux d'entre eux, le but d'intérêt général et le régime juridique exorbitant du droit privé, permettent de procéder à la même démarche à propos de l'activité des personnes publiques et ceci dans les très rares cas où le problème se pose puisque, en principe, toute activité d'une personne publique est présumée être une activité de service public.

Nous devons cependant souligner que les éléments jurisprudentiels de la définition du service public ne brillent pas individuellement par leur précision. De nombreuses incertitudes affectent la définition de l'intérêt général, la notion de prise en charge directe mais surtout indirecte par une personne publique, le contenu du régime juridique exorbitant de droit privé. Le flou relatif de chacun de ces éléments ne rend donc guère facile une définition simple et incontestable du service public.

A défaut d'une telle définition, les éléments dégagés du matériau jurisprudentiel permettent une approche de la notion de service public et autorisent à la présenter ainsi : le service public est une activité d'intérêt général assumée par une personne publique ou, sous son contrôle, par une personne privée et qui est soumise à des degrés variables suivant les cas, à un régime exorbitant du droit privé.

Cette définition est-elle aujourd'hui remise en cause par les concepts communautaires ? Prétendre que la notion de service public n'est aucunement atteinte serait erroné.

Mais, c'est davantage dans son organisation et sa gestion que le service public est invité à évoluer sous l'effet du droit communautaire. Toutefois, afin de mieux mesurer l'intensité de l'influence des concepts communautaires, il convient de les préciser. Les divergences conceptuelles trouvent leur origine dans l'article 86 du traité instituant la Communauté européenne (ex. art. 90, Traité de Rome) selon lequel :

« - Les Etats membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édicte ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité, notamment à celle prévues aux articles 7 et 85 à 94 inclus ».

« - Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la communauté ».

« - La Commission veille à l'application des dispositions du présent article et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux Etats membres ».

Il ressort clairement de cet article que ce n'est que de manière dérogatoire qu'il est possible pour les services concernés d'échapper aux règles du traité. La conjugaison des travaux de la Commission et de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes permet aujourd'hui de mieux cerner la notion de service d'intérêt économique général.

Dans sa communication du 26 septembre 1996, la Commission précise que les services d'intérêt économique général désignent des activités de service marchand remplissant des missions d'intérêt général et qui sont soumises de ce fait, par les Etats membres à des obligations spécifiques de service public. Le qualificatif « économique » serait donc synonyme d' « industriel et commercial » en droit interne. Ce sont donc les services publics industriels et commerciaux qui sont concernés. Cette définition permet de lever définitivement une ambiguïté concernant les services publics administratifs qui sont épargnés par les dispositions de l'article 90 du traité de Rome ».

La Commission identifie, en outre, les « services d'intérêt général » qui constituent des activités de services marchand ou non, considérés d'intérêt général par les autorités publiques et soumises pour cette raison à des obligations spécifiques de service public. Si cette définition n'est pas très éloignée de celle que nous donnons, en droit interne, du service public, il convient de savoir ce que l'on range sous l'expression « obligations de service public » qui détermine le régime juridique applicable aux services concernés. C'est d'ailleurs sous l'angle des obligations de service public que la Commission aborde le vocable « service public ».

C'est dans le but de favoriser ou de permettre l'accomplissement d'une mission d'intérêt général que des obligations de service public spécifique peuvent être imposées par l'autorité publique à l'organisme de production du service, par exemple en matière de transport terrestre, aérien ou ferroviaire ou en matière d'énergie. Ces obligations peuvent s'exercer à l'échelon national ou régional. Enfin, la Commission définit le « service universel », concept d'origine anglo-saxonne et apparu dans le Livre vert de la Commission en matière de télécommunications (com. (92) 476 du 30 juin 1987) et développé dans le Livre vert postal. Le service universel caractérise les exigences d'intérêt général s'imposant au service d'intérêt économique général en vue d'assurer partout l'accès de tous à certaines prestations essentielles, de qualité et à un prix abordable. On retrouve indéniablement dans cette définition le régime juridique français des services publics. De surcroît, dans une volonté manifeste d'apaisement, la Commission affirme que « les services d'intérêt économique général sont au cœur du modèle européen de la société » ou bien encore que « des obligations de service public peuvent être imposées, à certaines conditions, pour des raisons d'intérêt général telles que l'aménagement du territoire, la sécurité de l'approvisionnement et de l'environnement... ».

## **b) La définition juridique de service public**

Le service public est une activité d'intérêt général. Nous sommes ici en présence de l'élément matériel de la notion qui se caractérise en fonction du but poursuivi par la mission de service public : il s'agit pour l'essentiel de donner satisfaction à des besoins collectifs.

Cet élément matériel de la notion de service public est incontestablement celui qui a le mieux résisté à l'usure du temps ; il a même, en définitive, pris une extension considérable. L'importance de l'élément matériel de la notion nécessite donc de définir ici ce que l'on entend par activité d'une part et en quoi, d'autre part, elle assure la satisfaction de l'intérêt général.

Le service public est une activité. Cette affirmation peut apparaître d'une grande banalité mais elle permet de mettre en valeur l'idée que l'accomplissement des missions de service public caractérise l'une des formes de l'action des personnes publiques. En un mot la profession de l'administration, dans la mesure où elle se caractérise par l'exercice de diverses activités, fait une très large place à la prise en charge directe ou indirecte par les personnes publiques de missions de service public. Peut-on en conclure, à la limite, que toutes les activités des personnes publiques se coulent dans des missions de service public ? Cela paraît difficile, tout au moins à partir de l'analyse que la doctrine classique a menée quant aux diverses formes possibles de l'action administrative. La présentation classique des formes de l'action administrative réduisait celles-ci à deux : les missions de service public par lesquelles l'administration, accorde aux différents usagers des services publics (individus, personnes morales) les prestations correspondant à la satisfaction des besoins d'intérêt général ; la police administrative dont la mission essentielle consiste, par une réglementation appropriée, à prévenir, toujours dans une perspective d'intérêt général, les troubles à l'ordre public, ce qui se traduit nécessairement par l'édiction de règles générales et de prescriptions individuelles « tendant à imposer à la libre action des particuliers la discipline exigée par la vie en société »<sup>1</sup>.

Dans une telle perspective, il existerait donc entre les deux formes de l'action administrative, sinon une opposition (car service public et police administrative tendent à la satisfaction de l'intérêt général), tout au moins des différences appréciables : le service public accorde des prestations, la police administrative engendre des réglementations ; la seconde s'épanouit normalement plus dans un Etat libéral qui se contente d'encadrer juridiquement l'activité des particuliers et n'intervient que très peu dans le domaine de l'octroi des prestations, alors, qu'au contraire, lorsque les services publics ont tendance à se multiplier, c'est un signe de l'hypertrophie du rôle de l'Etat et des collectivités

---

<sup>1</sup> Rivero, op. cit., p. 419

publiques et celle-ci n'est pas sans risque pour les libertés publiques, et les activités privées. Bon nombre d'auteurs soulignent, d'ailleurs, qu'en passant de l'Etat libéral classique à l'Etat interventionniste moderne, il s'en est suivi un développement considérable des services publics. Mais ce développement ne s'est pas fait au détriment de la police administrative car l'administration utilise très largement les deux procédés : non seulement elle a multiplié les domaines de création des services publics, mais elle a dû, sous la pression conjuguée de différents facteurs, multiplier les lois et règlements pour assurer le maintien de l'ordre public entendu au sens large. Il n'est donc pas certain qu'il existe une corrélation entre le développement des services publics et la diminution des interventions au titre de la police administrative. La meilleure preuve en est que service public et police administrative ne s'adressent pas, en principe, aux mêmes activités. La police administrative s'adresse en priorité aux activités privées qu'elle réglemente ; le service public, lui constitue une activité, en principe publique, qui accorde des prestations sans lesquelles de nombreuses activités privées ne pourraient pas se développer mais qui peut aussi, lorsqu'il a le même objet que certaines activités privées, les concurrencer, les rendre inutiles ou justifier leur interdiction (par exemple lorsque le service public bénéficie d'un monopole).

La mission de service public est donc généralement présentée comme une activité de prestation se distinguant ainsi de l'activité de réglementation qui caractérise la police administrative, mais la réalité fait clairement apparaître les limites d'une telle destination. Le service public c'est la « prestation », la police administrative c'est « la prescription »<sup>1</sup>, mais les deux notions ne s'excluent pas nécessairement.

Le service public est conçu comme une activité de prestations. Il est exact, qu'à titre essentiel, la mission de service public a été, et reste encore de nos jours, une activité tendant à l'octroi de prestations à des usagers qui sont, soit des particuliers, soit des personnes morales de droit privé, soit des personnes publiques elles-mêmes. Ces prestations prennent des formes très diverses : prestations matérielles de loin les plus nombreuses (justice, poste, téléphone, eau, gaz, électricité, transports, voirie, cantines scolaires, garderies, enlèvement des ordures ménagères, assainissement, etc.) ; prestations financières (octroi d'une subvention, d'un crédit, d'une prime, sécurité sociale, allocations familiales, action sociale, bourses, etc.) ; prestations intellectuelles et

---

<sup>1</sup> J. Chevallier, *Le service public*, 2000, *Que sais-je ?*, n°2359, p. 21

culturelles (différentes formes d'enseignement public ; action culturelle ; formation professionnelle, permanente,.....), etc.

Pour classique qu'elle soit, la différenciation service public – police administrative articulée autour de l'opposition prestation – réglementation doit être sérieusement nuancée. Nous pouvons faire valoir que la police administrative, lorsqu'elle prend les mesures juridiques et matérielles nécessaires à la prévention des troubles à l'ordre public, à la protection des citoyens et de leurs biens, accorde de véritables prestations. Pourquoi une activité de protection, de prévention, ne pourrait-elle pas s'analyser en une véritable activité de prestation ? Après tout, nul ne conteste que la mission de défense nationale soit une véritable mission de service public alors que sa raison d'être majeure est la protection du pays. Nous remarquerons également que les services publics les plus traditionnels, qualifiés de « régaliens » car directement liés aux missions de souveraineté de l'Etat (diplomatie, monnaie, impôts), n'illustrent pas, tout au moins directement, le lien entre activité de service public et activité de prestation et que ce n'est guère, qu'à la fin du XIX ème siècle du fait de la conjonction des progrès techniques et de la concentration urbaine, que vont se développer des services publics véritablement prestataires de service comme les transports, l'eau, le gaz, l'électricité, l'enseignement etc...).

Il apparaît nettement aujourd'hui que la jurisprudence se refuse à lier systématiquement mission de service public et activité de prestation.

Le juge a, en effet, intégré depuis une cinquantaine d'années dans les missions de service public des activités dévolues à des organismes privés dont l'objet essentiel n'est pas l'octroi de prestations mais l'édiction d'une réglementation ou la mise en œuvre de celle-ci.

L'activité de service public est d'intérêt général. C'est l'élément de la notion de service public qui, en apparence, souffre le moins la contestation car l'intérêt général se présente bien comme le dénominateur commun de tous les services publics, il en constitue l'élément constant. Au-delà de la diversité des objets, chaque service public a un objet propre correspondant à la spécificité de la prestation qu'il accorde (enseignement, transport, eau, gaz, électricité, etc.).

Nous retrouvons l'unicité du but poursuivi : la satisfaction de l'intérêt général. S'il est facile d'affirmer que l'intérêt général constitue le but du service public, il s'avère beaucoup plus difficile de définir avec précision ce que recouvre cette appellation. Comment, en effet, restituer dans une définition simple une notion où se mêlent des éléments politiques (l'intérêt général est inséparable de la conception que les gouvernants se font, à un moment donné, du rôle de l'Etat et des différentes personnes publiques), administratifs (l'administration est au service de l'intérêt général), sociaux (il existe objectivement des besoins collectifs de la population qui légitiment bon nombre de services publics) etc. ? Comment, enfermer dans une définition simple une notion en perpétuelle évolution, largement tributaire des circonstances de temps, de lieux, de mœurs, de l'orientation de la majorité politique à un moment donné ? Cette dernière ayant souvent tendance d'ailleurs à vouloir légitimer par l'intérêt général les décisions qu'elle prend et l'intérêt général risque alors de se transformer en véritable alibi ? L'on acquiert la mesure de la difficulté en songeant à la surprise qui serait, aujourd'hui, celle d'Hauriou (doyen de la faculté de droit de Bordeaux à la fin du XX<sup>ème</sup> siècle), qui estimait impensable qu'un théâtre municipal puisse correspondre à un intérêt général car il « exalte l'imagination, habitue les esprits à une vie factice et fictive... et excite les passions de l'amour, lesquelles sont aussi dangereuses que celles du jeu et de l'intempérance », face à la décision par laquelle le Conseil d'Etat a admis que la construction et l'exploitation d'un casino municipal correspondent à un intérêt général

Car elles favorisent directement le développement d'une station touristique et balnéaire et de sa région. Cette perpétuelle évolution de la notion d'intérêt général condamne, d'ailleurs, l'idée défendue par Matter, dans ses conclusions sur l'arrêt dit du Bac d'Eloka<sup>1</sup>, selon laquelle il existerait des services publics par nature ; idée que la jurisprudence semble avoir reprise à son compte dans certains arrêts (T. confl. 11 juill. 1993), où, à propos du service de l'enlèvement des ordures ménagères, le juge indique que de telles fonctions ne rentrent pas « dans les attributions exclusives de la puissance publique ». Sur le long terme en effet, les fonctions de l'Etat et des personnes publiques étant tout au moins sur certaines d'entre elles en perpétuelle évolution, le domaine des services publics varie en conséquence et qui aurait prévu, en 1921, que des activités en relation avec les loisirs, les sports, la culture, le tourisme, puissent se développer dans le

---

<sup>1</sup> arrêt Bac d'Eloka, T. confl. 22 janv. 1982, Société commerciale de l'Ouest africain, S.1984.3.26

cadre de missions de service public, sans compter qu'une grande partie de l'opinion publique ne comprendrait pas de nos jours que les personnes publiques ne s'occupent pas de ces activités. S'il existe des services publics par nature, ce n'est pas objectivement, sauf peut-être pour certains services publics régaliens (défense, justice, police, voirie, etc.), mais subjectivement c'est-à-dire à partir de l'idée que gouvernants et gouverné se font à un moment donné de l'intérêt général. Il est bien évident alors que, dans cette perspective, les services publics par nature sont ceux qui apparaissent à l'opinion publique indispensable et légitime à un moment donné, ce qui n'exclut donc pas leur remise en cause lorsque cette opinion évolue.

Tout cela montre, à l'évidence, les difficultés à cerner la notion d'intérêt général, que n'ont pas manqué de mettre en valeur toutes les recherches doctrinales menées à son sujet.

L'intérêt général est considéré comme un but du service public. Il n'y a pas que les activités de service public qui concourent à la satisfaction de l'intérêt général : présent, bien sûr, dans le service public, l'intérêt général se rencontre également hors du service public. Il faut donc, au sein de l'intérêt général très largement entendu et des différents aspects qu'il revêt, isoler quel intérêt général est susceptible d'être érigé en but du service public. Après tout, de très nombreuses activités privées possèdent un lien direct avec l'intérêt général dans la mesure où elles assurent la satisfaction de besoins collectifs : alimentations, professions de santé et, à la limite, la plupart des activités commerciales et industrielles privées correspondant à la satisfaction d'un besoin d'intérêt général et c'est justement ici que l'on trouve la raison d'être de leur existence et de leur croissance. Une activité privée qui serait totalement coupée des besoins de la population, qu'elle peut d'ailleurs contribuer à créer et à développer, périliterait rapidement.

La jurisprudence communautaire récente n'infirme pas cette approche. Au contraire, dans son arrêt du 10 novembre 1998, la Cour de justice estime que les besoins d'intérêt général autres que ceux de nature industrielle et commerciale ne sont pas insusceptibles d'être satisfaits par le marché et qu'il « est difficilement concevable que des autorités ne puissent en aucun cas être exercées par des entreprises privées ».

Cependant, l'arrêt précise que ces besoins (d'intérêt général autres que de nature industrielle et commerciale visés par les directives « marchés publics ») sont essentiellement ceux que, « pour des raisons liées à l'intérêt général, l'Etat choisit de satisfaire lui-même ou à l'égard desquels il entend conserver une influence déterminante ».

Ces activités privées assurant, pour partie, la satisfaction de l'intérêt général ne constituent pas des services publics, même si leur absence dans un espace géographique donné ou leur interruption momentanée sont beaucoup plus durement ressenties par la population qu'une grève de certains services publics. Force est de constater, en effet, qu'une fermeture des alimentations, des boulangeries et des stations-service, toutes privées serait plus lourdement ressentie par la population et perturberait plus la vie collective qu'une grève des agents des musées publics qui constituent pourtant d'authentiques services publics. Cela n'empêche pas que dans les activités privées la satisfaction de l'intérêt général n'apparaît que de façon médiate, indirecte, pour ne pas dire accessoire, le but de l'activité privée consiste, en règle générale, dans la poursuite d'un objectif d'ordre lucratif puisque la recherche du profit en constitue normalement le moteur, réserve faite bien sûr des organismes privés, telles les associations, ne poursuivant pas de but lucratif.

Il en va différemment dans les activités de service public. Dans de telles activités, la primauté de la satisfaction de l'intérêt général devient la raison d'être même de la création et de l'organisation de ces activités et justifie qu'elles soient assurées, sur le plan financier, à perte, voire de façon totalement gratuite. Ici, encore, un point de convergence avec le droit communautaire doit être souligné. En effet, si l'intérêt général « communautaire » n'est pas synonyme de financement à perte ou de fonctionnement entièrement public (par l'impôt), les arrêts Corbeau et Commune d'Almelo montrent que le but d'intérêt général n'est pas la réalisation d'un profit. La satisfaction de l'intérêt général dans le service public n'est pas « en prime », elle se trouve à l'origine même de l'érection d'une activité donnée en une mission de service public. Nous arrivons donc nécessairement à l'idée, qu'entre l'intérêt général rencontré dans bon nombre d'activités privées et l'intérêt général justifiant qu'une activité soit considérée comme une mission de service public, il existe certes une différence notable mais qui, somme toute, se présente plus comme une différence de degré que comme une différence de nature.

Il faut mettre bien sûr, à part les quelques services publics dont la finalité d'intérêt général présente certainement une différence de nature avec celle des activités privées dans la mesure, surtout, où la conscience collective ne comprendrait pas, ou mal, que compte tenu de l'objet poursuivi (justice, police, diplomatie, défense nationale) de telles activités soient confiées à des personnes privées. Il existe des activités indissociables de la prise en charge directe par des personnes publiques. Ce qui montre quand même, qu'il peut exister, à la marge, des services publics par nature. Si nous admettons donc que l'intérêt général se rencontre aussi bien dans de nombreuses activités privées que dans toutes les missions de service public, une difficulté surgit immédiatement. Comment isoler, au sein de l'ensemble des activités qui, à un titre ou à un autre, concourent à la satisfaction de l'intérêt général, celles présentant un degré d'intérêt général suffisamment caractérisé pour justifier qu'elles soient considérées comme des missions de service public ? Quel est le révélateur de la haute teneur d'intérêt général sans laquelle il ne saurait exister de missions de service public ?

La réponse est apparemment simple : la haute teneur d'intérêt général d'une activité, justifiant qu'elle soit considérée comme une mission de service public ou que le label de service public lui soit accordé, est révélée par une décision des pouvoirs publics.

Ce sont ces derniers (législateur, pouvoir réglementaire, organes délibérants des collectivités locales) qui, au vu de circonstances de temps, de lieu, des besoins de la population des conceptions qu'ils se font du rôle des personnes publiques et notamment de l'Etat, décident qu'une activité possédant un lien avec l'intérêt général doit être érigée en mission de service public car elle correspond justement, selon l'appréciation faite par ces pouvoirs publics, à partir de circonstances de droit et/ ou de fait, à un besoin d'intérêt général caractérisé dont la satisfaction ne saurait être selon eux laissée à la seule initiative privée. L'intérêt général pour être reconnu comme but du service public doit donc être estampillé par la puissance publique. C'est l'Etat qui décide, en période de crise économique, de créer un service public de la main d'œuvre pour lutter contre le chômage et s'il agit ainsi c'est qu'il considère, au vu de tous les éléments qui se conjuguent dans la prise d'une décision politique, que l'intérêt général en cause, la lutte contre le chômage est suffisamment caractérisé pour justifier sa prise en charge dans le cadre d'une mission de service public. L'intérêt général banal ne devient l'intérêt général but du service public

que par une décision de la puissance publique, c'est dans cette dernière que réside toutes les données de l'alchimie permettant de créer l'élément matériel de la notion de service public.

En conclusion concernant cette définition du service public, nous pourrions dire que le service public est une notion évolutive. Le service public est défini comme le service du « bien commun », le service de « l'intérêt général ». L'intérêt général dépassant l'intérêt collectif d'un groupe particulier, il se veut « l'intérêt de tous ». Si la définition théorique du service public est relativement précise, le service de l'intérêt général, il ne peut y avoir de définition précise, absolue, immuable de son contenu, ni des moyens de le servir. L'intérêt général et son service, le service public sont des notions évolutives qui ont été et seront redéfinies au cours de l'histoire en fonction des problèmes techniques, économiques et sociaux détectés et pris en compte par les hommes et les femmes à un moment donné. Ainsi, à un moment donné, les nécessités militaires, économiques et sociales amèneront à considérer le développement des réseaux de communication comme d'intérêt général. L'analyse qui en sera faite et les rapports de forces politiques à ce moment là conduiront au regroupement et à l'intégration des chemins de fer concédés, puis de la distribution de l'électricité dans le service public.

A un autre moment, l'analyse bonne ou mauvaise et les rapports de forces pourront amener une redéfinition de l'intérêt général et des moyens de le servir. La définition du service public tient compte du critère d'intérêt général, du type d'activité, d'un contrôle plus ou moins direct par les pouvoirs publics, et de l'usage de procédés juridiques différents de ceux du droit privé.

La mission du service public est donc une finalité d'intérêt général, reconnue par la puissance publique sous forme de financement et ou de statut privilégié<sup>1</sup>. La puissance publique est l'autorité publique, envisagée du point de vue de ses prérogatives et pouvoirs (Etat et collectivités territoriales). Le service public doit exercer un métier d'une manière spécifique. Il est nécessaire que cette spécificité soit suffisamment claire et réelle pour que le service public se justifie. La place de la puissance publique, Etat, collectivités, et des services publics n'est pas fixée de façon immuable. Derrière les prestations des

---

<sup>1</sup> B. De Quatrebarbes, *Usagers ou Clients ? Ecoute, marketing et qualité dans les services publics*, 2004. Editions d'Organisation.

services publics se cachent, en effet, des enjeux politiques, économiques et idéologiques qui expliquent l'évolution de leurs missions et celles de leur importance relative.

## **2. La diversité de la sphère publique**

Le secteur public français se caractérise avant tout par son importance quantitative. Ainsi, le champ d'exercice de l'Etat français est l'un des plus étendus, puisque la dépense publique atteint plus de 53 % de la production intérieure brute. Quant aux personnels sous statut, avec 5 millions de personnes, ils représentent près d'un quart de la population effectivement employée.

Au plan structurel, en France, la sphère publique peut être décomposée en quatre grands domaines :

- la fonction publique d'Etat (FPE) ;
- la fonction publique territoriale (FPT) ;
- la fonction publique hospitalière (FPH) ;
- les entreprises publiques et autres organismes publics (EP).

### **a. La fonction publique d'Etat**

La fonction publique d'Etat est composée des administrations d'Etat, c'est-à-dire des différents ministères civils. Leur découpage est variable suivant les gouvernements, mais on retrouve en particulier les domaines suivants : Education nationale, Economie et finances, Intérieur, Equipement et logement, Agriculture, Défense, Travail et Emploi...

L'effectif global de la fonction publique d'Etat oscille depuis le début des années quatre-vingt-dix entre 2 millions et 2,5 millions (selon que l'on inclut ou pas la Poste et France Télécom dont les statuts ont changé ou les non fonctionnaires), ce qui représente deux fois plus qu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale. La fonction publique territoriale est de loin la plus importante, en effectif, des fonctions publiques, avec 52,4 % de l'ensemble. Cette position dominante pourrait cependant passer au second rang avec les incidences de la phase II de la décentralisation, qui va gonfler les effectifs de la fonction publique territoriale.

Le ministère le plus important (en effectif) est celui de l'Education, qui occupe globalement 50 % de l'ensemble des agents de l'Etat, loin devant le second plus important qui est le ministère de la Défense. S'il existe traditionnellement dans la structure administrative française plusieurs dizaines d'organisations distinctes, on peut remarquer que 5 d'entre elles représentent environ 92 % de l'ensemble, soit la quasi-totalité des effectifs.

Cependant dans certaines administrations, une proportion significative d'agents n'est pas fonctionnaire (c'est-à-dire qu'ils ne relèvent pas du statut de la fonction publique). Ils sont alors contractuels, auxiliaires, vacataires, etc. La part des agents non fonctionnaires augmente sensiblement dans le temps, mais les chiffres précis sont difficiles à établir<sup>1</sup>.

Les tableaux 1 et 2 précisent ces différentes données :

**Tableau 1. – Evolution des emplois budgétaires (en milliers d'agents)**

<b>Année</b>	<b>Effectif</b>
1955	1 408
1967	1 850
1981	2 650
1987	2 940
1990	3 240
1994	3 700
1999	3 900
2005	4 050

Source : Ministère de la Fonction Publique, Rapport annuel de l'emploi public déc. 2006

---

<sup>1</sup> Les auteurs du rapport annuel 2005 de l'Observatoire de l'emploi public rappellent la difficulté de donner des réponses uniques au dénombrement des agents publics, mais signalent que les concepts et méthodes de dénombrement ont été clarifiés au début des années 2003.

**Tableau 2 – Proportion de contractuels sur l'ensemble des emplois budgétaires**

Année	Contractuels
1981	2,5 %
1987	4 %
1990	3,2 %
1999	3,6 %
2001	12,4 %
2005	15,1 %

Source : Ministère de la Fonction Publique

Les administrations d'Etat sont généralement structurées en deux types d'entités : des services centraux (qui coordonnent l'ensemble des actions du ministère et définissent les grandes orientations) et des services « extérieurs » (unités territoriales déconcentrées, directions régionales ou départementales...) qui appliquent sur le terrain la politique nationale. Localement, les services déconcentrés des ministères sont coordonnés et orientés par le Préfet du département, qui a pour mission, outre son rôle de direction du service déconcentré du ministère de l'Intérieur, d'assurer une « inter-ministériarité » cohérente au plan local.

### **b. La fonction publique territoriale**

La fonction publique territoriale française (FPT) est composée d'environ 37 000 mairies, d'une centaine de conseils généraux (au niveau des départements), de 26 conseils régionaux (au niveau des régions), ainsi que de leurs groupements (comme les communautés urbaines ou d'agglomérations), ou leurs émanations. Dans cet ensemble, on peut distinguer deux grandes familles<sup>1</sup> :

\* les administrations publiques locales, qui comprennent :

- les collectivités territoriales (communes, départements, régions),
- les groupements de communes et les services publics locaux,
- les établissements publics intercommunaux, communaux, ou départementaux,
- les organismes publics d'action locale,

---

<sup>1</sup> Observatoire de la Fonction publique territoriale, Les Personnels territoriaux, CNFPT, novembre 2005.

- le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et les Centres de gestion (CDG) ;

\* les organismes semi-publics, associatifs ou privés, tels que par exemple :

- offices publics d'habitation (HLM) et caisses de crédit municipal,

- des associations syndicales autorisées,

- des organismes consulaires, etc.

L'ensemble de ces « collectivités et établissements territoriaux » a considérablement augmenté depuis les lois de décentralisation de 1982, qui ont conduit notamment au transfert d'une partie des activités d'Etat vers les collectivités. A l'heure actuelle, les effectifs de la fonction publique territoriale s'élèvent à 1,543 million d'agents<sup>2</sup>, et augmentent d'environ 20 000 emplois par an depuis 10 ans.

En ce qui concerne les effectifs, ils sont globalement en hausse depuis les lois de décentralisation. Ainsi, excepté en 1987, année où les effectifs ont légèrement chuté du fait de transferts d'agents des départements à l'Etat, les emplois des administrations locales sont marqués depuis 1983 par une croissance positive. Le taux de croissance a été particulièrement fort de 1988 à 1990 (jusqu'à 3,9 %) puis est redescendu autour de 1 % ensuite.

Les communes sont dotées d'une compétence générale pour toutes les questions d'intérêt public communal qui ne sont pas dévolues à une autre autorité centrale ou locale, dans les domaines administratif, économique, culturel. Elles ont toutefois un certain nombre d'attributions à caractère obligatoire :

- traditionnellement dans des domaines tels que les routes communales, les pompes funèbres, les cimetières, l'enseignement primaire, etc,

- depuis la décentralisation, aux plans des ports de plaisance, de l'habitat, des travaux de voirie, des permis de construire, de l'urbanisme, etc.

---

<sup>2</sup> Source : CNFPT (Centre National de la Fonction Publique Territoriale) et Ministère de l'Intérieur (Direction Générale des collectivités locales), Synthèse des résultats des bilans sociaux 2005, présentée au Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale le 15 avril 2006.

Les départements ont une compétence générale touchant notamment aux services d'aide sociale, à l'enseignement (collèges...), à l'environnement, à l'action culturelle (bibliothèques...), aux transports scolaires, et à l'octroi d'aides à d'autres collectivités ou aux entreprises en difficulté. Ils peuvent intervenir indirectement en faveur du développement économique local.

Les régions, enfin, possèdent des compétences d'attribution qui ont été transférées par l'Etat. Elles portent sur l'aménagement touristique et régional, l'urbanisme, le logement, la formation professionnelle et l'apprentissage, les voies navigables, l'enseignement (lycées...), l'aide aux investissements des autres collectivités, les actions visant à favoriser le développement économique ou le redressement d'entreprises en difficulté. Au total, la fonction publique territoriales emploie aujourd'hui environ 1,5 million de personnes. Le tableau 3 précise les effectifs répartis par type d'organisme et leur évolution récente.

**Tableau 3. – Collectivités territoriales – effectifs totaux par type d'unité**

Type d'organisme	Effectifs totaux au 31 décembre 2005 en nombre	Effectifs au 31 décembre 2005 en %
a) Régions	11 327	0,7
b) Départements	174 712	11,3
c) Communes	1 146 418	74,3
d) Communautés urbaines	25 516	1,7
e) Communautés d'agglomération/ syndicats d'agglomération	16 847	1,1
f) Communautés de communes	32 092	2,1
g) Syndicats et autres établissements Pub. Intercommunaux	65 801	4,3
h) Services départe- mentaux d'incendie et de secours	39 695	2,6
i) HLM	21 603	1,4
j) CDG et CNFPT	9 033	0,6
Total	1 543 044	100,0 %

Source : Observatoire de la Fonction Publique Territoriale, Synthèse des résultats des bilans sociaux 2005, avril 2006.

### **c. La fonction publique hospitalière**

La fonction publique hospitalière emploie aujourd'hui environ 860 000 personnes, incluant près de 110 000 médecins, biologistes, pharmaciens et internes, dont le statut est différent. Globalement, les effectifs hospitaliers publics ont donc augmenté de plus de 20 % en une vingtaine d'années, l'évolution la plus spectaculaire concernant le personnel médical dont la présence a considérablement augmenté dans les années soixante-dix et quatre-vingt. Le tableau 5 présente l'évolution de ces effectifs.

**Tableau 4 – Evolution des effectifs au sein des établissements hospitaliers publics (chiffres arrondis)**

	Personnel Médical ( y compris les internes)	Personnel non Médical (administratif, soignant, éducatif, médico-tech- nique, technique)	Total
1965 (hors CHS)	15 200	185 830	201 030
1972 (hors CHS)	30 280	314 690	344 970
1984	75 050	635 860	710 910
1986	83 440	634 010	717 450
1988	87 180	642 800	729 980
1990	90450	654 500	744 950
1992	99 850	665 040	764 890
1996	100 050	725 850	825 900
1998	100 200	735 100	835 300
2000	110 100	741610	851 710
2001	115 000	745 860	860 860

Source : Ministère de la Fonction Publique, Les chiffres-clés de la Fonction Publique de l'Etat, 2003.

Ces chiffres ne concernent que les effectifs du millier d'établissements hospitaliers publics, mais n'englobent pas tous les personnels participant au « service public hospitalier ».

En effet, la loi du 31 décembre 1970 (qui bâtit la structure juridique de notre système hospitalier contemporain) définit cette notion de service public hospitalier à partir d'un certain nombre d'obligations faites non seulement aux hôpitaux publics, mais aussi aux établissements de droit privé s'excluant de toute activité commerciale. Ainsi, plus de 400

établissements privés à but non lucratif ont sollicité et obtenu leur « participation au service public hospitalier » : ce fut le cas en particulier de nombreux établissements mutualistes.

Les structures d'hospitalisation publiques se répartissent aujourd'hui (depuis la loi de 1991) en trois grandes catégories, selon la durée de l'hospitalisation et la nature de l'activité :

- les établissements de court séjour, les plus nombreux (environ 300 000 lits) concernent les hospitalisations de courte durée en médecine générale, chirurgie, obstétrique ;
- les établissements de long séjour (environ 70 000 lits) concernent l'hospitalisation de longue durée, notamment liée à la gériatrie ; ils ne sont pas à confondre avec les maisons de retraite ou les foyers-logements qui sont des institutions médico-sociales d'hébergement, et non des structures d'hospitalisation ;
- les centres hospitaliers spécialisés (CHS) concernant en particulier la psychiatrie et la toxicomanie (environ 100 000 lits).

Nous pouvons remarquer l'importance, en France, des structures hospitalières publiques, relativement aux structures privées à but non lucratif (sans parler de la troisième catégorie que sont les structures hospitalières commerciales).

#### **d. Les entreprises et autres organismes publics**

Cette catégorie est particulièrement hétérogène, en ce sens qu'elle relève de statuts, histoires, modalités de gestion, et structures juridiques très variés. Il n'existe en effet aucune définition précise et consensuelle de l'entreprise publique. Le législateur lui-même a d'ailleurs été amené à constater en 1972 « l'absence de définition législative de l'entreprise publique »<sup>1</sup>. Dans cet ensemble flou, nous pouvons essayer cependant de dégager plusieurs familles distinctes ; pour ce faire, nous ne chercherons pas à utiliser des critères purement juridiques ou structurels, mais à constituer une ébauche de typologie mixant des données gestionnaires et socio-organisationnelles. La liste ci-dessous, loin d'être exhaustive, présente quelques-unes des familles qui ressortent de ce découpage :

- les entreprises nationalisées ;

---

<sup>1</sup> Conseil d'Etat, 10 juillet 1972, *Compagnie Air Inter*, Rec. 537.

- les entreprises publiques à statut ;
- les établissements publics ;
- les établissements privés sous contrat ;
- les organismes paritaires...

#### **d. 1. Les entreprises nationalisées**

Pour la question des spécificités du management public, nous pouvons mettre à part en premier lieu les « sociétés nationales » (ou entreprises nationalisées), qui n'ont de publique que la majorité de leurs capitaux mais dont les modes de fonctionnement et les statuts sont assimilables à des entreprises privées. D'ailleurs ce sont ces entreprises-là (par exemple Bull, Renault, la BNP, etc.) qui ont fait l'objet des oscillations les plus régulières sur le couple « privatisation-nationalisation », selon la sensibilité politique et économique des gouvernements.

Leurs particularités gestionnaires se situent en fait sur deux plans :

- au niveau des grandes orientations de politique générale, qui se font en articulation directe avec les pouvoirs publics ;
- en termes de risques moindres quant à leur survie, puisque la puissance publique peut être amenée à « renflouer » les déficits en cas de problème majeur.

L'histoire de ces entreprises à capitaux publics en France est particulière et résulte principalement de trois grandes « vagues » de nationalisations<sup>1</sup> :

- en 1936, le Front Populaire nationalise des « entreprises-clés » (comme l'armement) ou recourant fréquemment aux subventions publiques (comme la SNCF) ;
- en 1945, le Conseil National de la Résistance prévoit :
  - le retour à la Nation des grands moyens de production monopolisés (concernant notamment l'énergie) ;
  - la maîtrise par l'Etat des activités financières et monétaires (concernant les banques et les assurances) ;
  - la nécessité de résoudre la crise de certains secteurs des transports (Air France, RATP) ;
  - la sanction pour faits de collaboration (Renault) ;

---

<sup>1</sup> Jean-Marie Pontier, *Les services Publics*, Hachette, 1996

- en 1982, la loi du 11 février se traduit par la troisième vague de nationalisations, portant sur 5 groupes industriels et une quarantaine de compagnies bancaires et financières.

Nous ne pouvons pas, cependant, considérer que toutes les entreprises nationalisées sont réellement concernées par le management public dans la mesure où leurs missions et/ou leurs processus de fonctionnement interne ne renvoient pas à des particularismes publics.

#### **d. 2. Les entreprises publiques à statut particulier**

A l'inverse, de nombreuses entreprises publiques, même si leurs agents relèvent du droit privé (alors que beaucoup se disent ou se pensent à tort « fonctionnaires »), fonctionnent selon des caractéristiques proches des services de l'Etat, sur trois aspects en particulier :

- leur gestion du personnel, reposant sur des statuts spécifiques, et présentant des similitudes avec les statuts de la fonction publique ;
- leur gestion comptable et financière, qui garde parfois (mais pas toujours) certaines traces de comptabilité et gestion budgétaire publiques ;
- la nomination de leurs dirigeants par le gouvernement (en Conseil des ministres).

Le cas de ces entreprises (comme pendant longtemps la SNCF, la RATP) peut donc clairement être intégré dans les problématiques de management public, car il repose sur de fortes spécificités quant à leur fonctionnement interne, notamment aux plans du rôle de l'encadrement, des processus de décision, ou des relations sociales. Il est clair que l'impact des statuts sur les modalités de gestion semble ici déterminant.

#### **d. 3. Les établissements publics et les exploitants autonomes**

L'Etablissement Public est une personne morale de droit public chargée de la gestion d'un ou plusieurs services publics. Il dispose d'une certaine autonomie administrative et financière.

Pour certains, les activités sont en grande partie de nature marchande, et relèvent alors de statuts de type « EPIC » (établissements publics industriels ou commerciaux) ou de structure proche. Le cas des « EPA » (établissements publics administratifs), dans un

contexte moins marchand, doit être rappelé également. Pour ces organisations, le statut du personnel est variable : il relève dans certains cas du droit privé mais avec des spécificités telles que celles évoquées ; des fonctionnaires détachés sont parfois présents à l'effectif ; quelquefois enfin, une loi particulière leur a conféré le statut de fonctionnaire (comme la loi du 2 juillet 1990 pour les 400 000 agents de la Poste, après restructuration de l'ancienne administration des « PTT »).

Pour la Poste et France Télécom, la situation était d'ailleurs tout à fait particulière puisque le législateur a créé de toutes pièces le statut juridique d'exploitant public, qui est une structure à personnalité morale mais sans capital. Pour des raisons commerciales et stratégiques, la direction de France Télécom a ensuite choisi d'évoluer vers une structure de capitaux (société anonyme) qui lui permettrait de conclure des accords au niveau mondial. Dans cette démarche (qui a fait l'objet de délicates négociations tant avec les pouvoirs publics qu'avec les représentants du personnel), l'Etat (directement ou via les entreprises nationalisées) resterait majoritaire, la garantie du statut de fonctionnaire déjà en poste pour le personnel resterait acquise, et la mission de service public de l'entreprise serait réaffirmée.

Signalons enfin qu'il existe pour les établissements publics d'autres qualifications que celles « administratif » ou « d'industriel et commercial » puisque les pouvoirs législatifs et réglementaires ont imaginé, avec le temps, d'autres terminologies pour les établissements public nouveaux qu'ils ont créés. Ainsi, les universités sont des EPSCP (Etablissements Publics à caractère Scientifique, Culturel et Professionnel), les organismes de recherche comme le CNRS sont des EPST (Etablissements Publics Scientifiques et Techniques), tandis que d'autres sont « à caractère culturel », etc.

#### **d. 4. Les structures de droit privé « sous contrat »**

Il arrive que certains établissements privés soient placés sous « tutelle » et contrôlés par des organismes publics, avec du personnel (notamment dans l'enseignement secondaire) qui relève de contrats particuliers et se trouve payé directement par l'Etat.

Dans ce cas, on considère généralement qu'il s'agit d'agents publics, même s'ils ne sont pas fonctionnaires. Parmi les modes de gestion privilégiés, on trouve les « concessions de

service public » : il s'agit d'un contrat administratif par lequel une personne publique, dite le concédant, confie à une personne privée ou morale, dite le concessionnaire, la gestion d'un service public.

Nous pouvons évoquer également ici le cas des « sociétés d'économie mixte » (SEM) dans lesquelles les collectivités territoriales détiennent la majorité du capital, et qui font l'objet de contrôles publics, notamment par le biais de la Cour des comptes (ou des chambres régionales des comptes). Des associations ou d'autres formes de structures de droit privé ont quelquefois aussi une mission de service public, avec une ou plusieurs formes de contrôle exercées par l'Etat (c'est le cas des cliniques privées « participant au service public hospitalier », ou même de sociétés anonymes comme France 2 dont l'Etat est actionnaire unique, et exerce une tutelle administrative et financière).

Mais à chaque fois, la question de savoir si ces structures font partie intégrante du secteur public est délicate, et doit sans doute s'analyser au cas par cas.

#### **d. 5. Les organismes paritaires du service public**

Nous signalons enfin la spécificité bien française d'organismes paritaires liés au système de protection sociale, à savoir la fameuse « Sécurité sociale ». Cette expression existe dans bien d'autres pays mais relève de réalités tout à fait différentes. Si les fonds sont publics, sa gestion est partagée entre l'Etat, la direction et les instances syndicales, tandis que son personnel, fait l'objet d'un autre statut particulier.

### **3. La démonstration de la particularité des organisations publiques**

Les trois caractéristiques que nous venons d'étudier expriment les différences entre une organisation publique et une entreprise de type industriel. Cette différence fondamentale entre ces deux types d'organisation se manifeste particulièrement dans l'obtention d'un niveau de qualité du produit ou de la prestation dans le cas des activités de service. Autant il est relativement aisé de parvenir à définir la qualité d'un produit, autant il est extrêmement complexe de parvenir à définir la qualité d'une prestation de service. La complexité de la réalisation de la prestation de service nécessite que l'on précise la notion même de qualité dans le cas des services. S'agit-il de la qualité du résultat ? Du processus de réalisation ? Qu'est-ce que la qualité d'un service ? Après avoir étudié les différents aspects de la qualité dans les services publics, nous chercherons à montrer comment les trois principales caractéristiques que nous venons d'étudier influent sur le mode de construction de qualité d'une prestation de service et le mode d'évaluation de celle-ci par l'utilisateur.

#### **a) La question de la productivité et de la qualité dans les organisations publiques.**

La question de la qualité d'un service public est une problématique qui s'est considérablement développée ces dernières années, en s'inscrivant dans une problématique plus générale qui s'est elle-même considérablement répandue, la qualité totale de l'entreprise.

Alors que les méthodes de contrôle de la qualité et de gestion de la qualité sont relativement anciennes aux Etats-Unis et au Japon, celles-ci ne connaissent qu'un intérêt limité jusqu'au début des années 1980 en Europe.

Si la problématique de la qualité se développe considérablement en management depuis 10 ans, elle se présente avec une acuité toute particulière dans le cas des services publics où les méthodes développées dans l'industrie sont très faiblement adaptables, tant le processus de production diffère fondamentalement. Dans les activités de services, il n'est plus possible de prélever des échantillons de produits afin de vérifier leur adéquation aux caractéristiques, souvent définies par des normes techniques. Il n'y a pas de méthodes universelles de gestion de la qualité comme il peut en exister dans l'industrie.

En outre, autant il est relativement aisé de parvenir à une notion stabilisée de la qualité pour un bien, autant il est extrêmement complexe de définir la notion de qualité dans les services, dans la mesure où, nous l'avons vu, la qualité d'une prestation n'est plus le seul fait du prestataire mais le résultat de l'interaction usager / prestataire. Par ailleurs, la qualité du processus de réalisation devient importante dans l'obtention de la qualité du résultat dans la mesure où le client voit se dérouler ce processus dans lequel lui-même intervient.

Aussi est-il nécessaire de préciser la notion de qualité dans les services. De nombreux auteurs ont travaillé sur cette question en approfondissant la simple définition habituellement rencontrée : « ensemble des propriétés et caractéristiques d'un produit ou d'un service qui lui confèrent l'aptitude à satisfaire des besoins exprimés ou implicites ».

La question de la satisfaction devient un enjeu important dans le secteur des services, dans la mesure où il existe une difficulté supplémentaire à définir les caractéristiques d'un service. Par exemple, une personne sera satisfaite d'une prestation bancaire, alors qu'une autre ne le sera pas pour la même prestation parce qu'elle ne s'entend pas avec la personne avec qui elle est en contact dans son agence, alors même que cette dernière effectue correctement la prestation. La participation de l'utilisateur modifie considérablement la problématique de la qualité.

Ainsi, à la suite de Vronroos, il faut distinguer la qualité du processus de réalisation, « la qualité fonctionnelle », de la qualité du résultat de la prestation. Celui-ci avait déjà précisé de façon plus globale la notion de qualité en distinguant la qualité attendue par le client de la qualité perçue par le client au terme de la réalisation de la prestation. La différence entre les deux niveaux de qualité déterminera la satisfaction du client qui déterminera à son tour le niveau de qualité de service perçue. A cette distinction, F. Marion en ajoute une seconde : la qualité voulue par le prestataire et la qualité réalisée par l'interaction client / prestataire. Ainsi, quatre dimensions principales dans la construction de la qualité se dégagent :

- 1) qualité attendue par l'utilisateur ;
- 2) qualité voulue par le prestataire ;

-3) qualité réalisée par le prestataire et l'utilisateur :

-4) qualité perçue par l'utilisateur à la fin de la réalisation de la prestation.

Cette décomposition de la notion de la qualité de service est confirmée par les travaux de Terry, Beitharel et Garasuraman<sup>1</sup> qui identifient les dimensions de la qualité perçue. Ils identifient quatre types d'écarts qui vont fortement influencer sur la qualité perçue :

- l'écart entre les attentes du client et la prestation offerte, résultant d'une mauvaise compréhension des attentes du client par le prestataire ;
- l'écart entre la perception du prestataire et la spécification de normes de qualité, causé par des contraintes de ressources, ou encore l'indifférence du prestataire ;
- l'écart entre la spécification de normes de qualité et la prestation de service effective, dû à la variabilité de la performance du personnel en contact ;
- l'écart entre la prestation de service et les promesses de bénéfices, écart dû à l'exagération par le prestataire du bénéfice à attendre, ou résultat d'une insuffisance d'informations envers le client.

Distinguer ces quatre dimensions de la qualité dans les services permet de mettre en lumière les dimensions de la prestation de service et les points d'achoppements dans la réalisation du niveau de qualité de la prestation. Cette distinction apparaît comme nécessaire afin de mieux préciser les problèmes d'obtention de la qualité pour une prestation de service. De nombreuses études sur la satisfaction des clients pour des prestations de services ainsi que des études portant sur les éléments sur lesquels les clients s'appuient pour évaluer la qualité d'un service confirme la nécessité de distinguer la qualité perçue de la qualité attendue. Les deux autres niveaux d'analyse de la qualité cherchent à intégrer la participation du client dans l'obtention de la qualité de service.

Cette décomposition de la notion de qualité dans les services exprime toute la difficulté à gérer un processus souvent complexe où des dimensions extra-marchandes entrent en jeu dans les processus d'évaluation de la qualité perçue par le client.

---

<sup>1</sup> Perry L., *A Conceptual Model of Service Quality and its Implications for Future Research*, "Journal of Marketing", Vol. 49, n°4, pp. 41-50, 1996

Ainsi de nombreuses études montrent le rôle déterminant du personnel en contact dans la satisfaction du client et de la qualité perçue par ce dernier<sup>1</sup>. Un modèle général de la qualité dans les services a été proposé par trois auteurs au terme d'importants travaux empiriques sur plusieurs années de recherche et dans de nombreuses entreprises de service. Ce modèle de gestion de la qualité est accompagné d'un outil de mesure de la perception de qualité de service. Ce modèle met en évidence que le client d'une prestation de service évalue la qualité sur la base de cinq critères :

- Éléments tangibles de la prestation : ce sont les équipements et installations physiques, mais aussi l'apparence du personnel ;
- Fiabilité : c'est la capacité du prestataire à réaliser la prestation de service promise en toute confiance et de façon précise ;
- Serviabilité : c'est la bonne volonté pour répondre au client et lui fournir un service prompt ;
- Assurance : c'est la compétence et la courtoisie des employés ainsi que leur capacité à assurer confiance au client ;
- Empathie : sont regroupés sous ce terme la considération, l'attention individualisée que l'entreprise accorde à ses clients.

Ces différents modèles explicatifs de la qualité perçue dans les services mettent clairement en avant les trois dimensions des services que nous avons présentées. Ainsi, les critères du modèle de Barry et Perry peuvent être regroupés dans deux principales dimensions : l'immatérialité et l'importance du personnel en contact. Il est à noter que ce modèle ne prend pas en considération le rôle du client dans l'obtention d'un niveau de qualité, ce qui revient à postuler que la qualité ne dépend pas de la participation du client et que la non-satisfaction du client n'est que de la responsabilité du prestataire. Or, le niveau de qualité est variable en fonction de chaque client, puisque chaque client est différent et participe à l'obtention d'un niveau de qualité. La gestion de la participation du client est déterminante et évacuée de ce modèle, ce qui est soutenable lorsque celle-ci est faible, mais ne tient plus dans les services où cette participation est élevée. Cet oubli est compréhensible dans la mesure où les auteurs se placent dans la perspective du client.

---

<sup>1</sup> Nguyen N., "Un modèle explicatif de l'évaluation de la qualité d'un service: une étude empirique", *Recherche et Applications Marketing*, Vol. VI, n°2, pp. 84-97, 1996

Or, celui-ci n'a souvent pas conscience que sa participation et son implication dans le processus de réalisation de la prestation déterminent le niveau de qualité réalisée.

Aussi, nous semble-t-il intéressant de considérer les trois caractéristiques que nous avons déjà évoquées et de préciser l'influence de chacune d'entre elles sur l'obtention d'un niveau de qualité. Plus généralement, à partir de ces trois dimensions, nous préciserons la difficulté qu'il y a à s'entendre sur le résultat d'une prestation de service et l'ambiguïté forcée qui plane sur le résultat de la prestation de service, du fait de la participation du client à la réalisation de la prestation.

### **b) L'effet des caractéristiques des organisations publiques sur la qualité et la productivité**

Chacune des caractéristiques que nous avons évoquées détermine de façon plus ou moins forte la qualité du résultat d'une prestation de service et l'ambiguïté de celui-ci.

#### **\* L'immatérialité de la prestation**

Cette dimension de la prestation de service a deux effets fondamentaux dans les processus d'évaluation du résultat d'une prestation. En effet, le fait qu'une prestation soit immatérielle implique souvent que le résultat de la prestation ne se mesure pas à l'instant où la prestation s'achève. Il en va ainsi d'une prestation d'enseignement, de conseil quelle qu'elle soit, de médecine. Le résultat de la prestation s'apprécie dans une période temporelle dont il est difficile de déterminer à l'avance la durée. Comment mesurer la qualité d'un enseignement, qui forcément ne s'apprécie que dans la durée ? Par ailleurs, l'effet diffus dans le temps de la prestation empêche clairement de distinguer, par la suite, l'influence précise de la prestation d'éventuels autres facteurs explicatifs. Par conséquent, le client ne peut, pour nombre de prestations, appréhender le résultat exact de la prestation. Dans ce type de prestation, le processus de réalisation aura donc un impact important dans l'évaluation par le client puisque le résultat n'est pas appréciable à la fin de la prestation<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Terrer M., *L'évaluation des prestations de conseil en management stratégique : de la performance à la cohérence*, 23 p.. Actes de la 5eme Conférence internationale de management stratégique. AIMS, Lille. 1996

Le caractère immatériel de la prestation se manifeste une seconde fois dans la difficulté d'évaluation de la qualité de la prestation. Lorsque le résultat est immatériel, il est difficile de l'apprécier, de le quantifier. Il n'y a pas, comme dans le cas d'un bien, des caractéristiques objectives sur lesquelles le client et le prestataire peuvent baser leur évaluation du résultat. Par conséquent, il n'y a pas accord a priori sur les critères d'évaluation du résultat de la prestation. Une des méthodes pour parvenir à un accord sur les critères d'évaluation du résultat consiste à bâtir un cahier des charges que le prestataire s'engage à remplir précisément. Encore une fois, il y aura là une évaluation sur les moyens que le prestataire mettra en œuvre, plus que sur le résultat lui-même, car une partie du résultat dépend du client lui-même (exemple : traitements médicaux, prestation de conseil).

Par conséquent, l'évaluation du résultat se base essentiellement sur des représentations a priori du résultat qui elles mêmes dépendent pour l'essentiel de l'expérience que le client a de la prestation, du bouche à oreille, de l'image de l'entreprise de service.

Comme il n'y a pas de base objectivable au résultat de la prestation, le client recourt à des éléments extérieurs au cadre strict de la prestation. Par conséquent, plus la prestation est immatérielle, plus la difficulté à évaluer le résultat est élevée, parce qu'il y a difficulté à parvenir à un accord sur ce que doit être le résultat de la prestation qui n'est pas objectivable en terme de caractéristiques techniques<sup>1</sup>.

L'ambiguïté du résultat est accentuée par la présence du personnel en contact nécessaire à la réalisation de la prestation.

\* L'importance du personnel en contact.

Cette dimension conditionne fortement la qualité de service comme les modèles que nous avons présentés le mettent en évidence. Le fait que la prestation de service soit délivrée par une personne entraîne automatiquement la variabilité de la prestation. Cette variabilité de la performance du personnel en contact peut avoir plusieurs origines :

---

<sup>1</sup> Vestbook. B., *A Rating Scale for Measuring Product-Service Satisfaction*, Journal of Marketing, n°44, pp. 68-79, 1997.

mauvaise compréhension des attentes de l'utilisateur, fautes du personnel (ce que les économistes nomment « hasard moral »), dimensions extra-marchandes de la prestation.

Le risque d'une mauvaise compréhension des attentes du client sera d'autant plus important que la prestation sera immatérielle, dans la mesure où le travail du personnel en contact consiste à traduire en langage technique (médical, juridique, informatique, comptable, financier, etc...) des demandes exprimées en langage profane.

C'est donc un véritable travail d'interprétation auquel le personnel doit se livrer et le résultat ne peut souvent se représenter en terme de caractéristiques objectives. Ce risque n'est nullement le résultat d'une faute du prestataire ou une expression de sa mauvaise volonté. Ce risque traduit la difficulté à gérer correctement la participation du client à la réalisation de la prestation. Celle-ci est consubstantielle à la nature même de la prestation de service, et il faut, selon nous, la distinguer des autres dimensions du rôle du personnel en contact.

En effet, l'absence de diffusion d'informations vers le client ainsi que l'exagération des bénéfices attendus de la prestation relèvent soit de l'incompétence du personnel en contact, soit de sa mauvaise volonté à exécuter la prestation de service. Certes, ce sont des dimensions non négligeables, mais améliorables par une gestion des ressources humaines et une organisation adéquates de la prestation.

Outre la variabilité de la performance du personnel, la présence physique des personnels implique que les clients se basent également sur l'aspect physique et vestimentaire de ceux-ci dans leur appréciation de la qualité. Parmi les critères d'évaluation de la qualité portant sur le personnel en contact, les clients identifient également la courtoisie, l'empathie. Toutes ces caractéristiques sont bien sûr maîtrisables par l'entreprise de service, mais avec des limites évidentes, comme l'aspect physique du personnel. Certaines entreprises de service cherchent en imposant à leur personnel un uniforme à homogénéiser l'aspect physique du personnel, mais ce type de gestion n'est évidemment possible que pour des prestations de mises à dispositions. Ainsi, les prestations qui ne relèvent pas de cette catégorie, où l'élément matériel est souvent très présent, ne peuvent mettre en œuvre de telles méthodes d'homogénéisation du personnel en contact.

Ce dernier aspect de la présence du personnel en contact met en lumière le fait que les clients tiennent compte dans leur évaluation de dimensions qui ne relèvent qu'indirectement de la relation contractuelle que nouent le prestataire et le client. Ainsi des éléments esthétiques, affectifs, socio-psychologiques, autant d'éléments extra-marchands, très difficilement maîtrisables dans leur globalité par l'entreprise de service, sont pris en considération par les clients dans leur évaluation de la qualité.

Cette dimension extra-marchande est encore renforcée par le fait que le client réalise lui-même en partie la prestation.

- Participation du client à la réalisation de la prestation.

Le niveau de qualité d'une prestation dépendra souvent de l'implication du client dans la réalisation de la prestation lorsqu'elle est nécessaire. Mais ce phénomène n'est souvent pas pris en compte dans les modèles qui cherchent à évaluer les modes d'évaluation d'une prestation de service, car la plupart des modèles sont des modèles qui se placent dans l'optique du client, et que celui-ci, dans la plupart des cas, n'a même pas conscience que sa participation détermine en partie la qualité du service. Ceci est accentué par le fait que le prestataire s'efforce le plus souvent de ne pas rendre cet aspect saillant pour le client, qui pourrait avoir l'impression d'effectuer le travail à la place du prestataire. C'est donc un aspect très délicat à gérer pour l'entreprise de service.

Cependant, il faut nuancer ce propos en fonction du type de participation. Comme le montrent Eiglier & Langeard, il faut distinguer les clients actifs des clients passifs. Dans le premier cas, leur participation est à rechercher activement ; à l'inverse, le prestataire doit absolument s'efforcer de minimiser la participation du client, lorsqu'il a identifié que le client est passif.

En outre, il faut distinguer les prestations qui requièrent nécessairement la participation du client des autres. En effet, plus la participation du consommateur est élevée, plus la qualité du résultat va dépendre de son implication dans la réalisation de la prestation. Par conséquent, la qualité est plus le fait du client que du prestataire. Plus la prestation sera immatérielle, plus la capacité du client à se faire comprendre du prestataire est déterminante dans l'obtention du résultat attendu. Ainsi, la compétence du prestataire est de parvenir à déterminer avec précision les besoins du client, qui sont souvent la réponse

à un problème, pour lesquels il n'y a pas de réponses standardisées, et donc pour lesquels il n'y a pas de langage codifié qui faciliterait la communication du problème par le client, et l'interprétation de celui-ci par le prestataire.

En revanche, dans des prestations où la participation du client n'est pas requise, ou faible, la qualité de la prestation est pour l'essentiel de la responsabilité du prestataire, car le résultat de la prestation est directement maîtrisable par le prestataire dans la mesure où la participation du client « n'interfère » pas sur l'action à mener pour parvenir au résultat.

Par conséquent, il nous semble important, dans la perspective de comprendre les mécanismes d'obtention et d'évaluation de la qualité dans les services, de distinguer des prestations où la participation du client est forte et conditionne en partie le résultat de la prestation, des prestations où sa participation n'influe pas de façon déterminante dans l'obtention du résultat.

L'examen de l'influence de chacune des caractéristiques des activités de services a mis en évidence toute la difficulté à parvenir à une même appréciation du résultat entre le client et le prestataire, et par là même, la difficulté de la gestion de la qualité d'une prestation de service. Nous avons esquissé des types de services où la qualité sera plus complexe à obtenir et dont la construction ne s'appuiera pas sur les mêmes éléments qui composent une prestation de service. Il nous semble possible de schématiser des types de services sur la base de ces trois caractéristiques. Ceux-ci se différencient par leur mode de construction de la qualité et par leur mode d'évaluation de la qualité.

### **c) La portée des caractéristiques de la prestation de service et la construction de la productivité et la qualité dans les organisations publiques.**

Nous distinguerons donc trois types de prestations de service sur la base d'une plus ou moins forte combinaison de chacun des trois critères étudiés. A chaque type de service correspond un mode particulier de construction de la qualité et un mode d'évaluation de la qualité par l'utilisateur.

Ainsi un premier type de service peut être mis en lumière. C'est le cas de la SNCF. L'élément matériel y est important : soit il est l'objet de la prestation, soit il constitue un

élément fondamental dans la réalisation de la prestation. La prestation est donc faiblement immatérielle. La participation du client, de l'utilisateur se limite à sa participation physique, au-delà de la phase de spécification de la prestation. Aussi l'interaction usager, client/prestataire est-elle limitée. Le rôle du personnel en contact se limite à la phase de spécification de la prestation. La présence importante de l'élément matériel permet d'assurer à la prestation une base objectivable : il y a possibilité de définir des critères objectifs qui vont servir de base à l'évaluation de la qualité de celle-ci. L'ambiguïté possible sur le résultat de la prestation est faible.

Dans le second type de service (par exemple le service d'état civil de la mairie), l'élément matériel n'occupe plus un rôle central dans la réalisation de la prestation. Il est souvent un élément nécessaire à la réalisation de la prestation, mais le résultat de la prestation n'est pas matériel.

L'importance du personnel augmente, puisqu'il va intervenir dans la phase de spécification de la prestation mais également dans la phase de contrôle du processus de la prestation. L'interaction avec le client est plus importante, puisqu'il faut parvenir à une entente sur le résultat qui est immatériel. La construction de la qualité va s'appuyer sur une formalisation des processus et des outils pour parvenir au résultat, mais l'utilisateur évaluera la prestation à l'aune de la représentation que le prestataire lui en fera. L'ambiguïté possible sur le résultat augmente par rapport au type précédent, et donc la difficulté à s'entendre sur la qualité exacte de la prestation apparaît clairement.

Enfin, le dernier type de service que nous distinguerons, repose sur un processus de réalisation très immatériel par exemple l'université, le lycée. Le prestataire ne mobilise quasiment aucun élément matériel dans la réalisation de la prestation, mais des méthodes de type scientifique, ou issues de l'expérience. Le processus et le résultat de la prestation sont immatériels. Dès lors, l'interaction usager / prestataire est élevée et joue un rôle crucial dans l'appréciation de la qualité du résultat de la prestation par l'utilisateur. Cependant, la participation de l'utilisateur est elle-même importante et détermine donc en grande partie le niveau de qualité réalisée conjointement par le prestataire et lui-même. Par conséquent, l'ambiguïté sur la responsabilité du niveau de qualité obtenue est très

élevée et délicate à gérer par le prestataire, dans la mesure où l'utilisateur minimise son rôle dans l'obtention du résultat. L'évaluation de la qualité réalisée est purement subjective et se base sur des éléments extra-marchands car l'interaction usager / prestataire joue un rôle déterminant dans ce type de prestation.

A la fin de cette analyse, nous sommes en mesure de formuler l'hypothèse centrale de la thèse.

Une des conséquences essentielles de la distinction de trois types de service public est de permettre la mise en lumière d'outils différenciés de gestion de la productivité et de la qualité. En effet, si nous sommes en mesure de montrer qu'il existe des types différenciés de services, dans lesquels la construction et l'évaluation de la qualité diffèrent, alors, nous émettons l'hypothèse qu'il existe, pour chaque type de service public, un mode de gestion de la qualité approprié.

Ces outils de gestion ont pour objet de préciser les différents éléments d'évaluation de la qualité par l'utilisateur et le prestataire et de déterminer les méthodes d'évaluation de la qualité. En outre, chacun de ces outils de gestion aura également comme objectif de préciser les responsabilités du prestataire et de l'utilisateur dans l'obtention d'un niveau de la qualité en fonction du degré d'ambiguïté du résultat de la prestation.

Dans cette perspective, l'étalonnage apparaît comme un outil de gestion de la qualité des services publics. L'ambiguïté du résultat est dans ce cas-là forte et la difficulté à parvenir à un accord est élevée, dans la mesure où l'évaluation de la qualité ne repose plus sur des éléments matériels objectivables. L'étalonnage constitue donc un outil de gestion de la qualité dans la mesure où il est un élément d'appréciation du résultat, des responsabilités du prestataire et de l'utilisateur dans l'obtention de la qualité.

La première partie de la thèse aura permis d'éclaircir la notion d'étalonnage, ses différentes acceptions. Afin de comprendre le rôle et l'impact de l'étalonnage une approche théorique a été mobilisée : l'approche managériale et juridique nous a permis d'appréhender la nature exacte de l'étalonnage.

Certains économistes notent le rôle que peut jouer pour l'utilisateur l'étalonnage dans l'obtention d'un standard minimum de qualité, mais ne s'intéressent nullement à la nature des activités dans lesquelles l'étalonnage apparaît. Or, l'étalonnage est souvent utilisé dans le secteur des organisations publiques. L'étude de la notion de service, complétée d'une étude approfondie des caractéristiques des services met en évidence la spécificité de ces activités.

Celle-ci se manifeste plus particulièrement dans la notion de qualité de service. L'examen des caractéristiques des services publics met en évidence leur influence sur la réalisation de la qualité. Nous formulons l'hypothèse que l'étalonnage constitue un outil d'amélioration des performances dans les organisations publiques.

Afin de démontrer cette hypothèse générale, il nous semble nécessaire de construire un cadre théorique cohérent. En effet, la dimension extra-marchande de la prestation de service public n'a aucun statut théorique en sciences de gestion. Par ailleurs, la typologie des services publics que nous construisons nécessite un fondement théorique qui n'existe pas dans les approches que nous avons répertoriées. Enfin, un cadre théorique plus général s'impose, qui permette d'appréhender des formes alternatives de construction de la productivité et de la qualité dans les organisations publiques. La seconde partie de la thèse a donc pour objectif de construire un cadre théorique, que nous chercherons à valider par la suite.

## **II<sup>eme</sup> PARTIE : LES THEORIES ET LES HYPOTHESES POUR LA GESTION DES ORGANISATIONS PUBLIQUES.**

### **Introduction.**

Pour développer une analyse cohérente des organisations publiques, il faut mener cette analyse dans un cadre théorique cohérent. Alors que, l'étude de la notion de service public montre qu'aucun cadre théorique global n'existe, et que sans lui, ce sont des analyses basées sur la notion de marchandise qui déterminent l'appréhension des services publics. Par conséquent, il n'est plus possible de se référer à un tel cadre d'analyse.

Il nous semble qu'un certain nombre de développements théoriques récents, mis en perspective, permettent de jeter les bases d'une réflexion théorique générale renouvelée sur les organisations publiques. Cette mise en perspective permettrait en effet de reconsidérer les services sous un angle moins réducteur, et plus généralement de revisiter des concepts fondamentaux.

Par ailleurs, les problèmes généralement non résolus dans l'analyse des services publics, telle que la question de la productivité et de la qualité, trouverait enfin un cadre théorique cohérent, permettant une meilleure compréhension de l'étalonnage, et par là même une gestion améliorée de la productivité et de la qualité dans les organisations publiques. L'existence de modes alternatifs de gestion de la productivité et de la qualité dans les organisations publiques constitue une base de réflexion sur un modèle général des formes de conventions dans les organisations publiques.

Les développements que nous évoquons plus haut sont au nombre de deux. Ils sont de nature différente, mais convergent vers un renouvellement total de l'approche économique, au sens où, tous deux refusent la frontière entre l'économie, la gestion et le droit.

Le premier apport auquel nous voudrions faire appel est celui de Ricardo, qui développe dans son ouvrage « Pour une économie de l'information » une approche très pertinente de la valeur d'usage. Grâce au renversement de la valeur d'usage qu'elle opère, on est enfin

en possession d'une théorie de la valeur expurgée de la lancinante question de la matérialité, qui permet de rendre compte de façon satisfaisante de la valeur économique des services. En outre, à partir de la définition de la marchandise qu'elle développe, une conception renouvelée de la marchandise permet d'intégrer les services dans l'univers marchand, et ainsi de mettre fin à une conception très restrictive de la marchandise et donc de la valeur.

Même si Ricardo distingue formellement dans son analyse l'information des services, il n'en reste pas moins que son approche est une première étape importante dans la formalisation de la spécificité des activités de services. A partir de son analyse de l'information, nous sommes en possession d'une base théorique pour une typologie des services. La distinction théorique de trois types de services n'implique pas les mêmes modes de gestion du processus de réalisation de la prestation.

Comme nous l'avons décrit plus haut, le service est l'objectif et le résultat d'une organisation systématique d'un processus. Cette définition, pour satisfaisante qu'elle soit, nécessite d'être approfondie parce que la simple description de l'objectif et du résultat ne suffirait pas totalement à comprendre les mécanismes en jeu dans la prestation de service. Or, les éléments qui rentrent en jeu dans la prestation ne peuvent être complètement décrits par les outils d'analyse classique de la théorie économique ou des approches managériales, notamment la dimension extra-marchande de la prestation de service. Afin de rendre compte de cette dimension fondamentale et incontournable des services, nous devons posséder un cadre théorique cohérent. L'approche dite de la « théorie des contrats » est un programme de recherche théorique qui, selon nous, donne la possibilité d'appréhender de façon satisfaisante la complexité des mécanismes en jeu dans la relation de service. Cette approche pluridisciplinaire s'appuie sur des apports sociologiques, psychologiques, linguistiques, économiques et managériaux facilitant ainsi une compréhension approfondie de la gestion des prestations de service et plus précisément de la relation de service. La notion de relation de service permet ainsi, dans le cadre conventionnaliste, de rendre compte d'un aspect fondamental des activités de service.

La croisée de l'approche conventionnaliste et d'une approche renouvelée de la valeur pose les bases d'une représentation théorique cohérente de la gestion de la qualité dans

les services publics. C'est après avoir discuté des concepts de convention et de relation de service que nous serons en mesure de proposer une explication de l'existence de l'étalonnage en terme conventionnaliste et de comprendre son rôle dans la gestion de la qualité des services publics. Dans cette perspective, nous montrerons l'existence de conventions de qualité génériques. Ces conventions de qualité dépendent des objets sur lesquels elles portent. Ces conventions, en fonction du type de qualité qu'elles régulent, prennent des formes différentes. Nous montrerons ensuite que l'étalonnage est un compromis entre plusieurs conventions de qualité génériques, et qu'elle vise à gérer la productivité et la qualité dans les services publics.

## **CHAPITRE III :**

### **Les organisations publiques et la théorie des contrats**

Pour pouvoir bâtir les éléments d'un cadre théorique général de la gestion de la qualité dans les services publics, nous présenterons et discuterons les différents éléments sur lesquels nous construirons ce cadre théorique. Ricardo donne la possibilité, grâce à une réflexion renouvelée sur la valeur d'usage et sur la notion d'information, de poser les bases théoriques d'une typologie des activités de services publics. La présentation du cadre général de la théorie des arrangements permet d'esquisser un cadre théorique général, reposant sur des hypothèses théoriques renouvelées, et intégrant des éléments que les théories économiques ou managériales ne prennent pas en compte, ou de façon totalement réductrice, comme la dimension extra-marchande de la prestation de service. Nous présentons donc la notion de relation de service et une première approche conventionnaliste de celle-ci.

#### **SECTION I : La dimension économique de la valeur d'utilité.**

L'analyse de la valeur économique de l'information développée par Ricardo permet de bâtir une théorie de la valeur qui englobe les services. Constatant qu'aucune théorie économique ne donne à l'information un statut économique, Ricardo cherche à bâtir une théorie économique de l'information. Face à la théorie néo-classique qui considère que l'information est gratuite, qu'elle est accessible à tous, et que le prix d'un produit reflète l'ensemble de l'information existante sur la relative rareté de ce même produit. Ricardo s'interroge sur les conditions dans lesquelles l'information pourrait obtenir le statut de marchandise. A cette fin, Ricardo s'appuie sur la théorie marxiste de la valeur d'usage. Bâtissant ainsi une théorie de la valeur renouvelée, Ricardo donne une nouvelle définition de la marchandise. Mais cette définition nous semble encore trop restrictive, car elle exclut toujours du champ marchand certains services et un large parti des activités basées sur la ressource information.

Ainsi, nous discuterons d'une définition possible de la marchandise qui n'exclut pas les services publics.

Dans un deuxième temps, en nous appuyant sur l'analyse que Ricardo développe sur l'information, nous bâtissons une représentation cohérente des activités de service public, qui distingue trois types de services publics.

## **1. La définition économique de la notion de marchandise et catégorie d'organisation publique.**

### **a) La réinterprétation de la valeur d'utilité.**

Dans la première partie, nous avons montré, à la suite de Ricardo, les contradictions de Marx concernant la valeur d'usage. Marx en développe deux conceptions divergentes. La première conception considère celle-ci comme intrinsèque au produit, préexistante à l'aliénation du bien. La seconde, déduite de l'analyse de la force de travail, considère de fait la valeur d'usage comme relative. La relativité de la force de travail provient du fait que l'employeur, au moment où il embauche le travailleur ne connaît pas l'usage définitif et précis de la force de travail du salarié. La valeur d'usage à cet instant n'est que virtuelle, l'employeur ne sait pas si le salarié est totalement apte à produire ce pour quoi il a été embauché. De plus, la valeur d'usage de la force de travail est amenée à évoluer dans le temps ; en tout état de cause, elle ne peut être intrinsèque. Deux caractéristiques sont intéressantes dans cette deuxième conception de la valeur d'usage :

- l'incertitude sur la valeur d'usage qui n'est que potentielle au moment de l'échange :
- l'inscription dans le temps de la valeur d'usage : elle ne se réalise que dans la durée.

Or, pour nombre de marchandises, l'aliénation et l'emploi de la valeur d'usage ne sont pas simultanés. En outre, l'incertitude est une caractéristique fondamentale de l'univers économique. Dès lors, Ricardo se demande si la valeur d'usage d'un bien ne peut pas être considérée comme un cas particulier de la valeur d'usage de la force de travail-marchandise. Il s'agirait d'étendre aux biens les caractéristiques de la force de travail : « Ceci amène à reconsidérer la valeur d'usage non plus du point de vue du produit, comme qualité de ses propriétés intrinsèques, mais du point de vue de son utilisateur dans l'utilisation qu'il fait de ce produit c'est-à-dire dans son mode d'activation des propriétés du produit en fonction de ses finalités et contraintes, selon une temporalité et dans un espace fonction de ses besoins »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ricardo, op.cit., p. 132

En effet, il existe un ensemble de produits dont la complexité croissante exige une relation entre le vendeur et l'acheteur qui se prolonge au-delà du seul acte de l'échange. Comme le note Ricardo, « une chose n'est pas utile en soi, elle ne l'est que si elle se trouve dans l'espace et dans le temps, qui permettent son utilisation ». Pour une gamme de plus en plus développée de produits, l'activation de la valeur d'usage ne se limite plus à la mise à disposition de la marchandise, mais à son accessibilité à la valeur d'usage, et au maintien dans le temps de la valeur d'usage. Ceci mérite quelques approfondissements.

L'accessibilité à la valeur d'usage signifie que, sans connaissance particulière, l'utilisateur ne peut retirer aucun usage du bien qu'il a acquis, et donc que la valeur d'usage est nulle dans ce cas-là. C'est une notion très importante, car nombre de produits nécessitent de plus en plus de connaissances pour que l'on puisse en retirer un usage (exemple : un ordinateur, un logiciel, un magnétoscope, etc...). Soit ces connaissances sont peu complexes auquel cas elles peuvent être intégrées au produit (par un mode d'emploi ou une notice), soit elles sont socialement transmises et acquises par le client. Cela signifie que ces connaissances sont tacites et qu'elles n'ont pas fait l'objet de la part de leur détenteur d'une démarche consciente et volontaire pour leur obtention. En revanche, il existe d'autres produits pour lesquels une intervention du vendeur, ou d'une tierce personne, est nécessaire soit au moment de l'échange, soit dans le temps parce que la complexité du produit est élevée, et/ou que son usage n'est pas socialement transmis. Pour ce type de produit, l'accès à la valeur d'usage n'a rien d'automatique.

Il requiert souvent l'intervention d'une personne compétente, c'est-à-dire qui maîtrise l'usage du produit et soit capable de transmettre les modalités d'activation de la valeur d'usage à l'utilisateur.

Une fois que l'accès à la valeur d'usage est réalisé, il faut que celui-ci soit maintenu dans un temps qui est défini lors de l'échange par le vendeur et le client. Dans ce cas, le vendeur s'engage à ce que le produit soit toujours utilisable dans un temps défini. Cela correspond aux contrats de garantie, de service après vente et autres contrats de maintenance. En outre, il existe des produits évolutifs, dont l'usage se modifie dans le

temps, comme les progiciels. Pour ces produits, l'accès à la valeur s'inscrit dans le temps, et au moment de l'achat seulement une partie de la valeur d'usage est accessible à l'acquéreur. Encore une fois, l'accès à la valeur nécessite l'intervention d'autrui pour que l'utilisateur puisse retirer une valeur d'usage du produit.

Par conséquent, la production de la valeur d'usage ne se limite pas uniquement à l'unité qui produit cette valeur d'usage (l'usine, l'établissement, l'atelier), mais à l'ensemble du système qui la produit, la met à disposition, et assure sa disponibilité dans le temps. Dès lors, les activités de transport, de commercialisation, de mercatique et les services d'entretien retrouvent une légitimité dans le processus de création de la valeur dont elles étaient jusqu'alors exclues. Ce ne sont plus des activités « parasites » et improductives, comme les théories de la valeur les considéraient jusqu'à présent<sup>1</sup>.

Il s'en suit que l'on a désormais une valeur d'usage envisagée non plus du point de vue du produit, mais du point de vue de l'utilisateur. Vue sous cet angle, la valeur d'usage comporte trois caractéristiques :

- 1- l'utilisation du produit doit avoir un effet utile pour le client, c'est-à-dire que la valeur d'usage doit représenter une valeur d'usage sociale ;
- 2- l'utilisation doit être possible, c'est-à-dire accessible dans le temps et l'espace ;
- 3- l'utilisation doit être efficace, c'est-à-dire qu'elle peut être mise en œuvre dans des conditions adéquates sur une durée définie.

Cette conception de la valeur d'usage peut paraître similaire à celle développée chez les néo-classiques, pour qui la valeur d'usage ne peut être que subjective et fonction de l'utilité personnelle des agents. Cependant, cette nouvelle vision de la valeur d'usage diffère profondément de celle des néo-classiques sur deux points :

- La valeur d'usage perd son immédiateté ; son transfert lors de l'échange n'implique pas que le client y accède. En outre, l'individu qui contracte librement n'a pas forcément les capacités cognitives nécessaires à l'usage du produit ; il existe des produits et des

---

<sup>1</sup> Porter M., *L'avantage concurrentiel*, 647 p.. InterEditions. 1997

services pour lesquels la réalisation de la valeur d'usage nécessite, sous peine d'une non maximisation de l'utilité, l'intervention d'un tiers ;

- Dès lors, la valeur d'usage n'est plus certaine, du fait des conditions de son accessibilité et de son inscription dans le temps. L'incertitude devient une caractéristique de la valeur d'usage.

Envisagée du point de vue de l'utilisateur, la question de la matérialité de la valeur d'usage perd son sens. Cette caractéristique n'est ni une condition nécessaire, ni une condition suffisante pour fonder la valeur d'usage.

### **b) Le concept de la matérialité et le marché.**

Ricardo cherche dès lors une définition de la marchandise compatible avec la conception de la valeur d'usage qu'elle propose. Or, elle développe une définition de la marchandise qui exclut encore une fois les services. Il nous semble toutefois possible de parvenir à une définition de la marchandise qui n'exclut pas les services.

Au préalable de la discussion rappelons que, pour être marchandise, un bien doit être doté d'une valeur d'usage et d'une valeur d'échange. L'existence d'un produit matériel n'est plus une condition suffisante pour fonder la valeur. En effet, le support matériel n'incorpore qu'une partie de la valeur d'usage car la valeur d'usage doit être sociale pour être valeur d'usage ; c'est-à-dire, qu'il faut que le produit soit combiné à un ensemble d'activités qui permettent d'assurer son accessibilité et son efficacité (du type distribution, télécommunication, mercatique, transport, services d'entretien). La valeur d'échange incorpore d'ailleurs la quantité de travail dépensée non seulement pour fabriquer le support matériel, mais aussi le travail dépensé pour assurer l'accessibilité et l'efficacité de la marchandise. Il apparaît donc que l'existence d'un support matériel ne soit pas une condition suffisante pour fonder la valeur d'usage.

Est-ce une condition nécessaire ? Là encore, la matérialité n'apparaît pas nécessaire. Ricardo avance l'argument suivant qui se déploie en deux temps : « Un premier critère important de la valeur d'usage est qu'elle doit présenter une valeur d'usage sociale. Il

faut donc qu'elle constitue une valeur utile pour d'autres que le producteur, ou plus précisément qu'elle puisse être reconnue comme valeur d'usage dans une société donnée en s'abstrayant de son producteur mais aussi d'acquéreurs spécifiques »<sup>1</sup>.

L'échange nécessite de la part du producteur de mettre en vente un produit dont la valeur d'usage puisse être identifiée, c'est-à-dire, que grâce à une formalisation des caractéristiques du produit, celui-ci soit accessible, ou puisse être évalué de façon claire en vue de l'échange. Dès lors, le fait que le produit possède un support matériel permet une identification plus directe et plus facile, mais ne constitue nullement une condition nécessaire. La formalisation des caractéristiques d'un produit immatériel pose des difficultés supplémentaires.

Le deuxième temps de l'argumentation porte sur la séparation nécessaire entre producteur et usager/client. Pour Ricardo, il y a marchandise lorsque « la valeur d'usage est transférable, et que cette transférabilité puisse s'exercer au-delà d'un échange unique entre un producteur et un acquéreur ». Par cet argument, Ricardo exclut d'emblée les services de la notion de marchandise, parce que la plupart du temps, il y a intervention du client dans le processus de production, ce qui fait que, en toute rigueur, chaque prestation de service est unique, puisque l'interaction entre le producteur et l'acquéreur lors de la prestation est consubstantielle aux personnes en présence.

Cette dernière caractéristique n'est selon nous pas indispensable pour fonder la notion de marchandise ; et ce d'autant que dans la logique de l'auteur, ceci nous semble contradictoire.

En effet, pourquoi vouloir fonder une conception de la valeur d'usage, puis de la marchandise, expurgées de la conception matérielle, pour parvenir à exclure les services de la notion de marchandise ? Qui plus est, dans son analyse de l'information en tant que marchandise, Ricardo exclut dans deux cas (sur trois) l'information du champ de la marchandise. Pour justifier son point de vue, elle se base sur une des caractéristiques

---

<sup>1</sup> Ricardo A. op. cit., p. 137.

fondamentales des prestations de service : la coproduction de la prestation. Le fait qu'il y ait participation du client à la prestation empêche, selon Ricardo, de considérer qu'il y ait marchandise parce que la marchandise devient spécifique à l'utilisateur, et donc, dans ce cas-là, la caractéristique de l'usage social n'est plus respectée.

Cette vision nous paraît trop restrictive, et, encore une fois, marquée du sceau de l'économie classique, au sens où cette dernière caractéristique est empreinte de la notion d'universalité du produit<sup>2</sup>, issue de la notion même de marché. Cette vision du produit correspond certainement à une période historique de standardisation des produits sur un marché national, puis, pour certains produits, sur le marché international. Or, rien ne dit que cette période n'a pas atteint son stade de développement maximal. En effet, on constate désormais que pour nombre de biens qualifiés de standards, le processus de fabrication est mis en marche une fois que les spécifications particulières du produit ont été recueillies auprès du client. Un certain nombre d'exemples peuvent être fournis, comme la construction d'une maison, l'achat d'une voiture, d'un canapé. Par conséquent, si l'on retient la définition de la marchandise de Ricardo, on exclut de plus en plus de biens et de prestations de l'espace marchand.

Une autre critique peut être formulée à l'encontre de cette définition. Si l'on suit rigoureusement l'analyse de Ricardo, la notion de marchandise se fonde sur la fréquence des transactions portant sur un transfert de valeur d'usage.

Tout d'abord, considérer la faible fréquence des transactions comme un cas limite du marché, ou comme empêchant le fait de définir la marchandise, est une vision pour le moins parcellaire de l'activité économique. Au-delà de la question de la définition précise de la transaction, on peut s'interroger sur le bien fondé de cette vision. En effet, combien de produits font l'objet de forts volumes de transactions quotidiennes ? Quelle est l'unité de temps retenue ? Quelles sont les unités retenues pour mesurer la fréquence des transactions, le produit, l'organisation qui la produit, les organisations ? En outre, une fois que l'on a écarté les biens de grande consommation (type produits alimentaires mis à

---

<sup>1</sup>Ghévelot L., *Economie et formes conventionnelles*, Eds.. Insee/Economica. 1997

disposition par des structures de distribution spécifiques), a-t-on des marchés où les fréquences de transactions sont si importantes ?

Cette similitude de raisonnement est selon nous révélatrice de la prégnance de la notion de marché – au sens Walrasien – appliquée à l'ensemble des transactions pour rendre compte de relations économiques entre agents. Cette notion peut permettre de comprendre un certain nombre limité d'activités économiques, mais ne permet pas de façon satisfaisante de rendre compte de l'ensemble des comportements économiques, et particulièrement des activités dites de service.

Car effectivement, dans le cas des services, la distinction formelle et nécessaire entre offre et demande (consubstantielle à la notion de marché) ne tient plus, puisque dans la plupart des cas, il y a participation du client à la production. Il n'y a donc plus possibilité de séparer de façon formelle offre et demande.

Dès lors, aussi longtemps que l'on fera abstraction de cette caractéristique fondamentale des services, on ne rendra pas compte de façon satisfaisante de leur spécificité, et on ne pourra pas comprendre les mécanismes particuliers en jeu dans ce type de relation marchande. Par conséquent, il nous semble souhaitable de modifier la définition de la marchandise développée par Ricardo, tout en conservant sa conception de la valeur d'usage. A partir de la définition de Ricardo, est une marchandise :

- un produit dont la valeur d'usage peut être appropriée par l'utilisateur, c'est-à-dire qu'il en maîtrise l'utilisation et qu'il décide de ses conditions d'utilisation, dans les limites de caractéristiques du produit ;
- un produit dont les caractéristiques et la valeur d'usage peuvent être formalisées et identifiées distinctement de l'offreur.
- un produit caractérisé par une valeur d'usage sociale, c'est-à-dire distinct d'utilisateurs spécifiques, et dont la conception est réalisée entièrement avant que n'intervienne l'échange.

Selon nous, il faut modifier la troisième caractéristique développée par Ricardo concernant la valeur d'usage sociale. Le caractère social de la valeur d'usage s'exprime déjà dans la deuxième caractéristique ci-dessus, et par conséquent, on peut faire l'économie de cette troisième caractéristique.

En effet, la deuxième caractéristique induit que le client a la connaissance du produit ou de la prestation, et que celui-ci sait que l'un ou l'autre est réalisable par une entreprise, sans nécessairement connaître précisément une entreprise particulière à même de réaliser le produit ou la prestation. Cela suffit selon nous à définir une valeur d'usage sociale.

Qui plus est, si l'on veut maintenir cette troisième caractéristique, on peut arguer du fait que dans les services, la prestation fait intervenir l'utilisateur, le client, mais que la méthode de réalisation de la prestation préexiste à l'échange, et que le prestataire adapte de façon plus ou moins grande sa méthode à chaque usager, à chaque client. La définition des services que nous avons retenue traduit ce phénomène.

En outre, les pratiques managériales dans les entreprises de service ont donné lieu à la mise au point de méthode de réalisation des prestations. Ces méthodes sont une conceptualisation préalable du déroulement de la prestation de service au même titre qu'il existe des processus industriels formalisés qui se traduisent par des systèmes matériels (ateliers, machines, processus de production, stockage, etc...). Plusieurs méthodes de conception des processus de réalisation des prestations ont été développées par les entreprises. De leur côté, les théoriciens des services ont proposé des méthodes génériques de conception d'un processus de service.

Par conséquent, la conception du système de réalisation de la prestation préexiste à l'échange. Elle n'est pas visible au sens où elle ne se matérialise pas, la plupart du temps, dans des objets, mais elle existe indépendamment de chaque client et préalablement à l'échange. Quoiqu'il en soit, la définition de la marchandise, telle que susmentionnée, permet de donner une valeur aux prestations de service, car elle est fondée sur une conception de la valeur d'usage renouvelée et basée sur l'analyse de l'utilisation et non plus des caractéristiques intrinsèques du produit.

Cependant, comme l'a montré l'analyse des caractéristiques des services, la réalisation de certaines prestations fait intervenir l'utilisateur, le client dans le processus de réalisation, alors que d'autres prestations au contraire limitent le plus possible l'intervention de l'utilisateur, du client. Par conséquent, le rôle de l'utilisateur, du client dans la réalisation de la valeur est variable.

Il faut donc distinguer des modes différenciés de réalisation de la valeur. Pour établir des éléments conceptuels sur la participation de l'utilisateur, du client à la prestation, nous partons de l'analyse de l'information de Ricardo en la modifiant pour définir théoriquement trois types distincts de services, qui reprennent les trois types de services publics que nous avons esquissés lors de l'étude des caractéristiques des services.

## **2. Les trois catégories d'organisations publiques.**

En s'appuyant sur l'analyse que Ricardo développe sur l'information dans les relations marchandes, il est possible d'identifier trois types de services en fonction du degré de participation de l'utilisateur, du client à la réalisation de la prestation. L'utilisation de cette approche nous paraît pertinente dans la mesure où toute prestation de service nécessite un échange d'informations entre prestataire et usager ou client. Comme le notent Kilk et Röberg<sup>1</sup>, l'information est l'élément brut, la « matière première » de la prestation.

Dans la phase de spécification, par exemple, le client doit révéler au prestataire un certain nombre d'informations afin que celui-ci puisse ensuite déployer le processus de réalisation de la prestation. Sans l'information, la prestation ne peut se dérouler. Dès lors, Mills centre son analyse sur les processus informationnels dans les services et présente une typologie des entreprises de services fondée sur la nature de la relation et sur les compétences nécessaires à la gestion de l'information dans les prestations. Ainsi, il distingue quatre éléments clés dans la gestion des prestations de service :

- « - la quantité et la nature de l'information échangée avec l'environnement ;
  - le degré de dépendance de l'agent vis-à-vis de l'utilisateur, du client pour obtenir les ressources cruciales (information) ;
  - la certitude et la justesse de l'information obtenue des usagers, des clients sur leurs besoins ;
  - l'incertitude concernant les compétences du prestataire pour répondre aux problèmes de l'utilisateur »

---

<sup>1</sup> Kilk K., *Perspectives on the Technology of Service Operations*, *Academy Management Review*. Vol. 7, n°3, pp. 467-478, 1998

Aussi, fonder conceptuellement une typologie des services sur une analyse des processus informationnels dans les prestations nous paraît-il être une démarche valide. Et ce d'autant plus que, la notion d'information permet d'introduire les caractéristiques spécifiques des activités de service.

En effet, considérer l'information comme une base possible d'une typologie des services, c'est introduire dans le même temps la participation de l'utilisateur, du client dans la prestation. Dans le déroulement concret d'une prestation, le rôle de l'utilisateur, du client dans la gestion des flux d'informations va différer d'une prestation à l'autre. Cette participation est donc variable selon que la prestation est plus ou moins basée sur l'information fournie par l'utilisateur, le client.

Par ailleurs, considérer l'information comme base d'une typologie des services, c'est aussi introduire l'importance du personnel en contact dans la gestion de la prestation, parce que le personnel en contact a un rôle plus ou moins déterminant dans la gestion de l'information (compréhension du besoin exprimé, capacité d'interprétation, capacité à communiquer, à expliquer, etc...).

A partir de ces caractéristiques reconnues comme étant les caractéristiques fondamentales des activités de services, comme l'a montré la précédente partie, il est possible, selon nous, de définir trois génériques de services.

#### **a) L'information dans les relations entre agents économiques**

Ricardo part du constat que l'information n'est une information que dans un processus qui engage son utilisateur.

Par conséquent, dans la relation d'échange, il faut « tenir compte d'un double processus dont la convergence minimale s'opère lors de la transmission et qui s'imbrique de façon étroite : le processus de production du concepteur, et le processus de production de l'utilisateur »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ricardo A. op. cit., p. 147

Dans le premier cas de figure envisageable, l'information s'assimile à un bien. La conception de l'information est réalisée avant l'échange, ce qui suppose que le producteur a la capacité de définir une valeur d'usage sociale transférable à travers une information standardisée. Les deux processus de production par le fournisseur et par l'utilisateur sont disjoints. Ce n'est qu'au moment de l'échange que le transfert d'information a lieu. Ceci est inéluctable au sens où l'utilisateur doit pouvoir évaluer l'adéquation de l'information à ses fonctions. Par ailleurs, il y a transmission d'information sur l'information pour assurer l'accessibilité à son mode d'utilisation. Dans ce cas-là, il y a standardisation du produit information, c'est-à-dire que ces caractéristiques principales sont formalisables. Par conséquent, l'information est directement accessible par le public visé, et sa production est indépendante des utilisateurs.

Pour les deux autres types, la production d'information nécessite l'intervention de l'utilisateur dans le processus de production de l'information. Il faut envisager deux cas d'intervention de l'utilisateur dans le processus de production de l'information ; ces deux cas fondent la deuxième catégorie et la troisième catégorie.

Dans la catégorie 2, les problèmes que posent l'identification et la production de l'information sont caractérisés par une forte répétition. Ceci conduit à l'existence de méthodes standardisées ; il n'y a pas besoin, à chaque production d'information, d'une conception de l'outil de traitement, compte tenu de la faible variabilité des problèmes à traiter. D'ailleurs, ces méthodes se prêtent à la formalisation, et trouvent la plupart du temps une matérialisation sous la forme d'un outil informatique.

Dans ce cas, l'utilisateur intervient dans la fourniture de l'information ressource, nécessaire au processus de production de l'information que l'utilisateur cherche à établir. Mais le processus de production à proprement parler se déroule sans lui, et qui plus est, le processus de mise à disposition du résultat par le prestataire n'implique qu'un échange peu développé, dans la mesure où le résultat est formalisé, et dans la mesure où son utilisation est facilitée par une base de connaissance commune (langage comptable, juridique, fiscal etc...).

Enfin, dans le dernier cas, celui de l'information de catégorie 3, le problème posé présente soit un caractère de nouveauté, soit un caractère très spécifique, faisant intervenir une combinaison de variables et de logiques non réductible à un schéma unique. Il n'existe pas de méthodes prédéfinies susceptibles de couvrir l'ensemble du problème à traiter. Il existe généralement des méthodes partielles, mais celles-ci doivent être adaptées à chaque prestation, parfois même elles doivent être repensées, complétées, de telle sorte qu'il n'existe pas une méthode adéquate. Souvent la méthode s'élabore en même temps que la réalisation de la prestation globale.

Dans ce cas de figure, le processus de réalisation de la prestation ne peut exister sans une relation forte avec le client ou l'utilisateur. L'utilisateur de la prestation intervient de façon forte dans le processus de conception de la prestation, dans le processus de réalisation, intervient parfois sur les questions de méthodes. Les inter-relations entre clients et fournisseurs sont donc très fortes. Il se peut même que dans certains cas de figures, le prestataire ne produise qu'un faible part de la prestation finale et qu'il agisse comme un révélateur ou un guide pour l'utilisateur, qui a une part très importante dans la production de la prestation.

Par conséquent, la formalisation est difficile à mettre en œuvre, et ce d'autant que le client est souvent l'agent principal de la réalisation de la prestation, tant dans sa définition, que dans sa réalisation. Souvent, la formalisation ne porte que sur une partie de la prestation, et dépend étroitement de l'expérience accumulée par le prestataire et sa capacité à la transformer en outil. Les processus de production de l'information sont conjoints et complémentaires.

Pour Ricardo, ces trois types différencient trois formes de relations marchandes ayant pour objet principal l'information. Selon elle, cette représentation peut servir de base pour analyser toute production d'information destinée à être l'objet principal d'un échange marchand. Mais l'auteur rejette le fait que l'on puisse assimiler information et service. Elle montre facilement qu'il existe une multitude de services qui n'ont pas pour objet la production d'informations.

## **b) La transposition aux organisations publiques.**

En s'appuyant sur la grille de lecture élaborée par Ricardo pour la production d'information, on peut, en précisant le mode de participation de l'utilisateur à la réalisation de la prestation, mettre en lumière trois catégories d'organisation.

La participation de l'utilisateur peut s'exercer à différents moments de la réalisation de la prestation, et la participation peut s'exercer selon différents modes, comme le montrent Eiglier et Langeard. En outre, d'autres éléments doivent être pris en considération dans la réalisation de la prestation. Ces éléments sont la présence d'un support matériel à la prestation, et son importance dans la réalisation de la prestation, et le rôle du personnel en contact.

A partir de ces trois éléments, on propose une formalisation théorique de trois catégories d'organisations publiques.

### **\* L'organisation publique de première catégorie**

Le premier type d'organisation correspond à la première situation envisagée par Ricardo, c'est-à-dire une situation où la participation de l'utilisateur à la prestation est très faible. On ne peut raisonnablement avancer qu'elle est nulle, puisque le service par essence nécessite une action de l'utilisateur. Seule sa présence physique a tendance à ne plus être pertinente avec le développement des technologies de l'information est nécessaire à la réalisation de la prestation. Dans ce type de prestation, la conception est entièrement terminée avant la réalisation de la prestation. L'ensemble des étapes de la réalisation est formalisé et s'appuie, de plus en plus, sur des éléments matériels ou informationnels. La participation de l'utilisateur à la prestation est très souvent une simple participation physique.

En outre, il faut noter que ce type de prestation requiert souvent un support matériel pour sa réalisation, ou tout du moins que le rôle du support matériel dans la réalisation de la prestation n'est pas neutre dans la perception de la qualité par le client. Par ailleurs, le développement des technologies de l'information a souvent pour effet de substituer une

machine au personnel en contact. Ce phénomène est peut-être plus développé en France qu'ailleurs, mais il est une réalité de plus en plus forte chaque jour : billetterie pour les concerts, guichet de banque automatique, guichet automatique dans les gares et les aéroports, commande électronique dans la distribution (Internet), utilisation du téléphone dans la vente par correspondance. La substitution du personnel en contact par une formalisation matérielle de la prestation a des répercussions évidentes sur la perception de la qualité par l'utilisateur, qui ne doit plus juger une prestation délivrée par une personne, mais par une machine. L'homogénéisation et la standardisation passent par un processus de substitution homme/machine.

En outre, un soin très important doit être apporté au support matériel, mais aussi à la gestion du personnel en contact, qui généralement assure uniquement la mise à disposition de la prestation. La formalisation et la standardisation de la prestation s'étend d'ailleurs jusqu'au personnel qui est généralement revêtu d'un uniforme. Cet uniforme traduit une volonté d'homogénéiser le personnel en contact ; la logique voulant que chaque personnel en contact soit substituable à un autre.

En résumé, le service de type 1 est un service courant, formalisable, standardisable, et qui fait souvent appel à un support matériel dans le processus de réalisation de la prestation.

#### **\* L'organisation publique de deuxième catégorie**

Le service de type 2 requiert une participation plus active dans la réalisation de la prestation. Le service de type 2 repose sur la nécessaire participation de l'utilisateur dans la réalisation de la prestation. La participation de l'utilisateur ou du client prend plusieurs formes et trouve plusieurs points d'application dans le processus de réalisation de la prestation. En effet, l'utilisateur ou le client doit la plupart du temps collecter une information et être capable de la transmettre au prestataire afin que celui-ci réalise la prestation de concert avec l'utilisateur ou sans lui, selon les cas.

Comme Ricardo le note pour l'information de catégorie 2, le type de problème auquel est confronté le prestataire est souvent le même. Cette répétition des problèmes à traiter engendre la mise au point de méthodes rationalisées de traitement et de réalisation de la

prestation une fois que l'utilisateur a été en mesure de décrire le problème auquel il fait face, et pour lequel il recourt à un prestataire. Par conséquent, une seule partie de la prestation peut-être standardisée. En effet, ne sont standardisables que les méthodes de réalisation de la prestation.

Le rôle du personnel en contact est plus important dans le type de service 2, au sens où le prestataire doit être en mesure de faire révéler à l'utilisateur l'ensemble des informations nécessaires à la réalisation de la prestation. Par conséquent, l'expérience et la formation du personnel en contact jouent un rôle important dans ce type de service. Le rôle du support matériel est dans ce type de prestation, beaucoup moins important que dans le type 1. Le support physique est souvent une formalisation du résultat, mais non le résultat lui-même de la prestation ; par conséquent son rôle dans l'appréciation de la qualité par le client est moins important que dans les organisations de première catégorie. Ce type de service se rencontre dans une partie des activités de type juridique, fiscal et comptable (Trésor public).

Le service de type 2 est un service qui fait appel à la participation intellectuelle de l'utilisateur pour la réalisation de la prestation : le support matériel ne joue qu'un faible rôle dans le processus d'appréciation de la qualité de la prestation.

#### \* L'organisation publique de troisième catégorie

Dans ce type de service, le rôle de l'utilisateur est fondamental. En effet, dans ce cas de figure, l'utilisateur participe à tous les stades de réalisation de la prestation. Il définit l'objectif de la prestation. D'autre part, l'utilisateur intervient dans le processus de réalisation de la prestation, dans la mesure où il fournit l'information et les moyens nécessaires à la réalisation de la prestation. Ces prestations sont très peu standardisables, au sens où l'objet même de la prestation est la résolution d'un problème particulier, où l'utilisation de méthodes formelles se révèle inopérante. Ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas utilisation de méthodes, au contraire.

L'interaction entre prestataire et utilisateur est forte et a des conséquences importantes dans la réalisation de la prestation, dans la mesure où c'est la qualité de la participation

de l'utilisateur qui, souvent, conditionne la qualité de la prestation. Par conséquent, le rôle du prestataire est de savoir gérer au mieux la participation de l'utilisateur. Dès lors, l'importance du personnel en contact dans l'appréciation de la qualité est très forte. L'utilisateur ne jugera plus la façon dont s'est déroulée la prestation, plutôt que la prestation elle-même, et ceci d'autant que la prestation ne repose sur aucun élément matériel. La prestation est purement immatérielle. La relation de service repose sur une forte confiance entre prestataire et usager.

Nous pouvons résumer dans un tableau, à partir des trois critères – participation de l'usager, importance du support matériel, rôle du personnel en contact -, les différents types de prestations que l'on vient de décrire.

**TABLEAU 5**

**Les trois catégories d'organisations publiques**

	Organisation publique de catégorie 1	Organisation publique de catégorie 2	Organisation publique de catégorie 3
Importance de l'élément matériel	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Importance du personnel en contact	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
Participation de l'usager à la réalisation de la prestation	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>

Ces trois catégories d'organisations publiques impliquent des méthodes de gestion distinctes du fait de processus de réalisation de la prestation différents. Aussi, les types de marché et de régulation des problèmes de la qualité ne seront-ils pas les mêmes pour les trois catégories d'organisation.

Par ailleurs, il faut, selon nous, s'attarder un peu plus longuement sur la nature de la relation de service qui est une relation très particulière et qui a des fortes implications sur les modalités de construction de la qualité, et par là même, sur les modalités d'évacuation de la qualité par l'utilisateur. Cette première approche montrait que les usagers n'évaluaient pas la qualité uniquement sur des critères techniques, mais que plusieurs éléments extra-marchands (courtoisie, aspect physique) intervenaient dans le processus d'évaluation de la qualité par l'utilisateur. L'intégration de cette dimension extra-marchande des services publics dans des modèles de gestion est délicate dans la mesure où cette dimension renvoie à des approches non managériales, comme la sociologie dont l'utilisation en sciences de gestion se révèle délicate.

Nous proposons dans la section qui suit, un cadre conceptuel qui permet de rendre compte de l'existence de modes de gestion différenciés de la productivité et de la qualité dans les organisations publiques et qui tient compte de la dimension extra-marchande des organisations publiques.

## **SECTION II : La théorie de contrat, outil d'analyse de la coordination des activités des agents économiques**

Trois catégories d'organisations publiques émergent de notre recherche. Elles se différencient sur la base de trois critères qui correspondent aux spécificités des organisations publiques : l'immatérialité de la prestation, importance de la participation de l'utilisateur, importance du personnel en contact. Ces trois facteurs forgent, pour une part essentielle, la spécificité des organisations publiques par rapport aux biens matériels, mais ne suffisent à épuiser la représentation de cette spécificité. Nous l'avons vu, la participation de l'utilisateur à la réalisation de la prestation nécessite que l'on parle non plus de production, mais de coproduction. Mais ceci n'est qu'une étape. En effet, si l'on pousse l'analyse plus loin, il faut s'intéresser en profondeur à la relation de service qui naît de la coproduction. Cette relation bouleverse fondamentalement la nature de l'économie des organisations publiques et plus particulièrement les modes de construction de la productivité et de la qualité.

Pour appréhender la structure et la complexité de cette relation, il est nécessaire d'abandonner les outils classiques de l'analyse économique et il faut recourir à des représentations théoriques qui cherchent à élargir le cadre d'analyse des activités économiques au-delà de la simple représentation par le marché. Le caractère extra-marchand des organisations publiques, que traduit la notion de relation de service, nécessite un cadre théorique adéquat. C'est à cette entreprise que la théorie dite des arrangements s'attelle depuis maintenant plus d'une décennie en France et dans une moindre mesure aux Etats-Unis<sup>1</sup>. Ce programme de recherches théoriques propose le concept d'arrangement comme outil d'analyse des relations inter-individuelles et de la coordination des activités humaines. Cette approche encore récente repose sur des hypothèses qui permettent d'appréhender de façon assez satisfaisante les activités de services.

Aussi dans un premier temps, nous présenterons le concept de convention et les hypothèses de cette représentation des activités économiques. On s'intéressera ensuite à

---

<sup>1</sup> *Analyse économique des contrats*, pp. 13-14, P.U.F., Paris, 1998

la façon dont ce concept peut nous être utile dans la compréhension des mécanismes de la relation de service. A cette fin, nous partirons de l'analyse de Jean Say, qui est le premier à avoir saisi l'intérêt de cette approche théorique pour analyser la spécificité des activités de service. Nous discutons enfin de l'apport et des limites de cette approche.

## **1. Le point de vue contractuel.**

La théorie des contrats n'est pas, à ce jour, un paradigme unifié, comme peut l'être le paradigme néo-classique. Ce programme de recherche émerge en France au milieu des années 1980, et se fait connaître avec la publication d'un numéro spécial de la Revue économique<sup>1</sup> entièrement consacré à « l'économie des contrats ». Depuis, ce courant de recherches s'enrichit chaque année de nouvelles contributions qui montrent le champ ouvert par cette approche : coordination inter-individuelle, problèmes monétaires, contrat de travail, problème de la qualité, institutions et conventions, et plus récemment services et conventions<sup>2</sup>. Ce champ très large est à la mesure de l'ambition de ce courant de recherche qui tente de dépasser le paradigme néo-classique, mais aussi ses prolongements, et ce en s'attaquant aux hypothèses du modèle néo-classique, et à la logique des modèles les plus récents (Théorie de l'agence, Théorie des incitations, et Théorie des coûts de transaction).

### **a) Les principes essentiels de l'économie des contrats**

Le point de vue contractuel se définit, en premier lieu, par rapport aux théories auxquelles elle s'oppose. C'est par la critique des fondements de la théorie néo-classique et de ses avatars, que l'on peut mesurer toute l'ambition du projet. La critique est double :

- elle est radicale, lorsqu'elle porte sur les fondements de l'économie néo-classique et qu'elle remet en cause les hypothèses comportementales et environnementales de ce type de représentation théorique ;

---

<sup>1</sup> *L'économie des contrats*, Numéro spécial, Revue économique, Vol. 40, N°2, 1989, Paris.

<sup>2</sup> *Analyse économique des conventions*, (1999), ouvrage collectif sous la direction de A. Orléan, 403 p.. PUF, Paris ; *Qualité et théorie des conventions*, 264 p., Coll. Recherche en gestion, Economica, Paris ; Gomez, (2000).

- elle est logique et méthodologique, lorsqu'elle analyse les modèles hétérodoxes issus de la théorie néo-classique, qui tentent de s'accommoder d'une modification de certaines hypothèses tout en conservant le même cadre d'analyse.

\* La critique fondamentale de la théorie néo-classique

La critique de l'économie néo-classique – qualifiée de « Théorie standard » – est fondamentale car l'économie des conventions réfute totalement la représentation des individus et des relations inter-individuelles que propose l'économie néo-classique. La théorie standard n'envisage qu'une forme de coordination entre les individus, le marché. Cette forme de coordination est censée pouvoir épuiser l'ensemble des problèmes de coordinations inter-individuelles dans les activités économiques. Cette construction théorique repose sur une axiomatique réduite mais forte, axiomatique qui porte sur la représentation de l'individu et des principes qui guident l'action humaine, et sur l'environnement de l'action humaine.

La régulation de l'activité économique au sein de la théorie classique s'effectue grâce au prix qui s'établit sur un marché où les agents se rencontrent librement, contractent et échangent des biens. Le contrat d'échange est une rencontre des volontés d'individus libres et indépendants.

Pour les tenants de l'économie des contrats, il ne peut y avoir d'accord, et donc échange, sans un cadre constitutif. C'est l'absence de la prise en compte d'un cadre permettant l'échange qui est l'objet de la critique la plus fondamentale. La théorie standard ignore totalement ce cadre constitutif et, par là même, s'empêche d'appréhender d'autres modes de coordination que le marché. Elle ne peut rendre compte que d'échanges marchands ; elle ne peut prétendre à expliquer toute autre forme de coordination des activités humaines.

Les travaux de Herbert Simon ont donné lieu à l'émergence du concept de rationalité limitée. Selon Simon, les individus sont rationnels, mais leur rationalité est limitée par leurs capacités cognitives. En d'autres termes, les individus, même s'ils avaient accès à toute l'information nécessaire à leurs échanges, ne pourraient traiter, interpréter, stocker celle-ci du fait de leur incapacité à la saisir dans sa totalité. Par conséquent, les individus

ne sont pas conduits à effectuer les choix qui maximisent leur utilité, mais ils se satisfont d'un niveau d'utilité. Dès lors, les individus recèlent en eux une incomplétude fondamentale qui est en opposition frontale avec la conception de la rationalité sous-jacente à la théorie standard. En conséquence, la capacité à contracter librement est remise en question, et ce d'autant que l'échange se déroule dans un univers incertain.

En effet, la théorie standard raisonne dans un univers certain. Or, ceci est encore une fois une hypothèse très restrictive. Si l'on décide de lever cette hypothèse, les choix s'effectuent dans un univers incertain, ce qui bouleverse singulièrement les conclusions auxquelles on parvient. Un univers incertain signifie que celui-ci est non probabilisable, ce qui ne veut pas dire qu'il n'est pas risqué. Incertain signifie que l'avenir est radicalement impossible à connaître pour l'agent. Le fait que l'on raisonne dans un univers incertain augmente la difficulté pour les individus à contracter librement et volontairement. Par conséquent, les contrats ne pourront en aucune façon être des contrats complets, et donc, les arrangements contractuels auxquels parviennent les agents ne sont pas stables, et surtout peuvent engendrer des comportements opportunistes ou de hasard moral. En abandonnant les hypothèses du modèle néo-classique, on parvient à mettre sérieusement en défaut le mode de coordination inter-individus, qui passe au travers de contrats et du marché. L'existence de contrats incomplets oblige à reconsidérer la régulation par le marché. On a représenté les différents concepts comportementaux (opportunisme, hasard moral, rationalité limitée) et environnemental (Incertitude). La combinaison de ces hypothèses amène à reconsidérer les logiques des agents, car ces hypothèses conduisent à la prise en compte de l'incomplétude des contrats entre agents économiques.

C'est le premier type de critique que nous venons de résumer. Le second type de critique porte sur la logique et la méthodologie des représentations qui cherchent à intégrer des hypothèses modifiées, comme la rationalité limitée ou les comportements opportunistes des agents.

\* La critique logique et méthodologique de la théorie néo-classique étendue.

La théorie standard étendue regroupe les développements plus ou moins récents de la théorie standard, mais avec des hypothèses qui semblent contradictoires avec le modèle

lui-même. Ainsi sont classées dans la théorie standard étendue, la théorie de l'agence, les modèles d'incitation, la théorie des coûts de transaction. Le point commun de ces théories est qu'elles se situent toutes dans le cadre néo-classique et qu'elles modifient simplement une à plusieurs hypothèses, alors même que ces hypothèses sont contradictoires avec le cadre général. Les situations peu conformes aux postulats sont réduites à des simples imperfections du modèle (i.e. asymétrie d'information, rationalité limitée, opportunisme, hasard moral, etc...), sans que celui-ci ne soit un instant ébranlé.

L'existence des organisations est un point d'achoppement crucial pour la théorie standard. Elle ajoute cet objet social (l'organisation) au marché pour devenir la théorie standard étendue. Or les organisations ont un mode de régulation ou de coordination des activités basé sur les règles ou les procédures à côté ou à la place des prix.

### **b) L'explication de la notion de contrat.**

L'objet de l'économie des contrats est l'analyse du cadre constitutif qui permet la coordination entre les individus. Ignoré par la théorie standard, incorporé de façon incohérente par la théorie standard étendue, l'économie des conventions entend proposer une approche nouvelle du cadre constitutif nécessaire à la coordination entre les individus.

#### **\* Contrat et convention.**

Au préalable, il est nécessaire de bien distinguer la notion de convention de celle de contrat. La convention est une régularité de comportement permettant une coordination entre les individus sans qu'il y ait d'agrément explicite. Dans la convention, le consentement raisonné de chacun est total et à ce point accessible au raisonnement d'autrui qu'il n'a pas besoin d'être dit; tout se passe comme s'il y avait contractualisation alors qu'il n'y a pas contractualisation. Le point fondamental est le fait que les agents agissent « comme si ». Dans le contrat, il y a planification, alors que dans la convention il y a ratification.

#### **\* La convention, dispositif cognitif collectif.**

La présentation de la convention comme dispositif cognitif collectif est proposée par Tareau, et nous semble la présentation la plus claire et la plus accessible avec celle de

Giraud. Refusant la présentation de la règle telle qu'elle est proposée par les économistes, Tareau s'appuie sur des conclusions issues de la logique, de la philosophie, des sciences cognitives. La convention est un dispositif cognitif collectif, c'est-à-dire que la règle répond à trois critères :

- Les règles supposent des réponses à des questions pratiques ;
- Les règles sont des modèles, ce qui signifie que la conformité n'est pas mécanique ;
- Les règles sont des outils qui augmentent la capacité d'action individuelle.

La convention est en effet une réponse à un questionnement de la part de l'individu, questionnement du type « comment ? ». La convention évite le questionnement du « pourquoi ? », questionnement qui nécessite de faire appel à un registre de connaissance, soit inconnu, soit non maîtrisé. La convention incorpore donc un « savoir procédural », isolable du « savoir théorique », savoir théorique qui seul peut fonder le savoir procédural en toute rigueur. Les individus désireux de coopérer, ne pouvant pas dénombrer les états futurs de la nature, vont définir leur relation non pas en extension, mais en compréhension.

La règle est un dispositif cognitif, c'est-à-dire un dispositif qui permet une économie de savoir. L'efficacité dans l'action peut s'accompagner d'une non-exhaustivité dans le savoir, et peut même l'exiger en délimitant des zones d'ignorance. Désormais, le problème de l'incomplétude des contrats – obstacle théorique sur lequel la théorie standard et théorie standard étendue butent n'est plus un problème. L'hypothèse de rationalité limitée reprise clairement par l'économie des conventions implique qu'il est impossible de recenser tous les Etats de la Nature. Pour contourner l'incomplétude et les lacunes de leur perception de l'avenir, les individus, qui ont l'intention de parvenir à un arrangement contractuel, vont définir leur relation non pas en extension mais en compréhension. L'incomplétude de l'individu est dépassée parce que, pour agir, il s'appuie sur le savoir des autres contenus dans les conventions. C'est en ce sens que les conventions sont des dispositifs cognitifs collectifs.

Nous sommes donc en présence d'un concept nouveau dans l'analyse économique, et force est de constater qu'il risque bien de faire tomber les frontières entre les champs de

la gestion, de l'économie et de la sociologie. C'est à ce titre qu'il peut intéresser l'approche managériale, comme Gomez l'a montré avec son ouvrage. C'est aussi ce que nous entendons montrer dans cette thèse. En effet, les organisations publiques, seules activités où apparaît spontanément l'étalonnage, est un champ d'étude très important pour l'approche conventionnaliste. Plus que dans toute autre activité économique, la nécessité d'un contexte commun d'interprétation dans les relations d'échange est fondamentale et explique l'émergence de certaines formes de conventions spécifiques, du fait de l'existence de la relation de service entre usager et prestataire.

## **2. La participation de l'utilisateur et l'importance du personnel en contact, éléments fondamentaux de la relation entre les agents économiques.**

Au-delà de leur immatérialité, une des spécificités fondamentales des organisations publiques réside dans la participation de l'utilisateur à la réalisation de la prestation. Il semble désormais qu'il y ait sur cette question un consensus général. En revanche, il nous semble que l'étude de la participation de l'utilisateur à la prestation nécessite des approfondissements supplémentaires susceptibles de nous apporter une compréhension accrue des activités de service public, de leur économie, de leur gestion. C'est en cela que la notion de relation de service est intéressante. Cette notion récente, mise en avant par nombre de sociologues, commence à rencontrer un écho croissant chez les économistes et chez les gestionnaires qui s'intéressent aux activités de service public. Cette notion n'a pas encore acquis le statut définitif de concept.

Dans un premier temps, nous présenterons la notion de relation de service telle qu'elle est développée par V. Padrey. Son analyse recourt à une approche conventionnaliste, particulièrement bien adaptée pour rendre compte des dimensions extra-marchandes de la relation de service. Après avoir précisé l'origine et les dimensions de la relation de service, nous examinerons l'analyse en terme de convention. Nous discuterons enfin des conclusions auxquelles parvient Padrey afin de mesurer l'intérêt et les limites de son approche dans la perspective de comprendre l'émergence de l'étalonnage dans les activités de service public. A cet égard, nous nous interrogerons sur le degré de généralité des conventions qu'il met en lumière.

## a) La problématique de la relation des agents économiques

P. Eiglier et E. Langeard insistent fortement dans leur travaux sur la participation de l'utilisateur, définissant différents moments de celle-ci – participation à la phase de spécification, participation à l'action, participation à la phase de contrôle lorsque celle-ci existe – et différentes formes : participation physique, participation intellectuelle, participation affective. Ces auteurs remarquent dans une communication récente<sup>1</sup> que « la manière dont se déroule une prestation de service pourrait être considérée comme très secondaire par rapport au résultat final. En fait, il n'en est rien. Au cours du déroulement de la prestation, l'utilisateur, le client va enregistrer consciemment ou inconsciemment des signes qu'il va associer à son expérience de la prestation globale. L'impact positif ou négatif de ces « tranches de vie » l'emporte très souvent sur l'appréciation froide et objective du résultat ».

Par conséquent, l'utilisateur ne se base pas uniquement sur le bon (ou mauvais) déroulement de la prestation pour apprécier le résultat de celle-ci. Ceci implique qu'au niveau conceptuel, on ne peut résumer la prestation de service à une simple relation marchande. Le problème est largement plus complexe, et le réduire à une simple relation marchande empêche de comprendre les mécanismes en jeu lors de la réalisation de la prestation. Ceci amène à se pencher de façon plus approfondie sur les composantes de cette relation de service et sur les conséquences qu'elle implique en terme de gestion.

En premier lieu, il faut rappeler que le client n'a pas toujours conscience de participer à la réalisation de la prestation, et que très souvent, il est plus intéressant pour le prestataire que l'utilisateur n'ait pas conscience de sa participation. Ceci génère des ambiguïtés quant aux droits et devoirs des acteurs en présence, et ce d'autant que la prestation est composite, et qu'elle fait appel à différents registres de justification.

Cette ambiguïté est renforcée par le fait que la prestation de service se déroule dans le temps et que la décision d'achat a été prise antérieurement au déroulement de celle-ci, et à plus forte raison avant l'obtention du résultat attendu. La réalisation de la prestation est donc une attente basée sur des représentations qui sont propres à chacun des acteurs en

---

<sup>1</sup> Eiglier P., Langeard E., *Relation de service et marketing*, pp. 85-99, 1999.

présence. Ces représentations sont construites avant le déroulement de la prestation. Elles reposent sur des réputations, des expériences antérieures, personnelles ou rapportées (phénomène de bouche à oreille), et des réseaux sociaux de relations.

En outre, la prestation de service s'apparente dans certains cas à une sorte de confrontation de savoirs personnels spécialisés et difficilement transférables. Ceci est générateur de tension dans le déroulement de la prestation, les acteurs ne parlant pas le même langage technique, ne faisant pas appel au même registre de références. Généralement, ces tensions se produisent car les cadres cognitifs du prestataire et de l'utilisateur sont différents, et qu'il n'existe pas d'équivalence a priori des informations et des savoirs mobilisés de part et d'autre. L'utilisateur s'exprime dans un langage « profane », un langage de non-initié.

La relation de service est donc d'une complexité supérieure à une simple relation marchande, du type achat d'un bien standard. Certains auteurs pointent l'idée que la complexité croissante de certains biens entraîne l'existence d'une relation sensiblement identique à la relation de service. La différence est que dans une prestation de service, la relation est substantielle. Il y a souvent une difficulté à s'entendre précisément sur la prestation et son résultat. Par conséquent, l'accès à la valeur d'usage du service se révèle problématique. Le service pouvant, du point de vue du prestataire, être correctement réalisé, alors que du point de vue de l'utilisateur, du client la prestation ne correspond pas, dans son ensemble ou en partie, à son attente, à la représentation qu'il s'en était faite.

Dès lors, le client ne retire aucune utilité de la prestation, puisqu'il n'a pas les références, les savoirs, qui lui permettraient d'accéder à la valeur d'usage de la prestation, car « la valeur d'usage du service est directement reliée à la notion de valeur d'utilisation ». On retrouve ici, la problématique que nous avons développée au début de cette partie sur la valeur d'usage. La notion de relation de service confirme donc la nécessité de considérer la valeur d'usage du point de vue de l'utilisateur et non plus de façon intrinsèque, comme nous l'avons explicité plus haut.

Pour Padrey, la prestation de service se déroule « dans un climat constitué d'attentes réciproques largement tacites, de savoirs partagés, et de règles de comportement non contractuelles, c'est-à-dire implicites ». Il s'agit là, on l'aura compris, de conventions.

Ces conventions peuvent faire l'objet de justifications lorsque surviennent des désaccords ou différends, mais le plus souvent elles se passent de justification parce que la validité de ces conventions est admise par les acteurs de la prestation. On décrit ci-après l'approche conventionnaliste de la relation de service. On discutera ensuite de son intérêt pour la compréhension de phénomènes comme l'étalonnage.

### **b) Le point de vue contractuel de la relation entre les agents**

Padrey développe une approche conventionnaliste de la relation de service. La convention est un cadre théorique qui permet d'appréhender de façon cohérente la gestion de la relation de service. Padrey distingue deux types de conventions que nous présenterons ci-après. Nous discuterons ensuite de la pertinence de cette approche, notamment par rapport à la nécessité de distinguer deux types de conventions et par rapport à l'opérationnalité de cette présentation.

\* Convention de prestation et convention de fidélité.

Padrey distingue deux types génériques de conventions pour décrire les mécanismes qui régulent les relations de services. Ces deux types se distinguent par des enjeux et des situations distinctes et par des horizons temporels différents. Padrey distingue la convention de prestation de service et la convention de fidélité.

La convention de prestation correspond aux attentes réciproques des acteurs à propos du service et des diverses interactions et transactions qui en marquent le déroulement et la conclusion. Elle repose sur une dose de confiance réciproque et sur des savoirs partagés relatifs :

- aux procédures opératoires de la prestation.
- au respect d'un équilibre des rôles et des pouvoirs entre les acteurs de la prestation.
- mode de règlement financier de la prestation ;

et de façon plus générale à l'évaluation des apports respectifs des parties en présence. La convention de prestation concerne le déroulement des interactions qui se produisent à l'occasion du traitement du support ou de l'objet de la prestation.

La convention de fidélité « concerne les attentes réciproques en matière de renouvellement et de stabilité de la relation au cours du temps, au-delà de chacune des

rencontres possibles ». La convention de fidélité permet l'évaluation réciproque des prestataires à des fins de poursuites éventuelles de la relation. L'évaluation s'appuie alors sur la satisfaction par rapport à la prestation, mais elle fait intervenir d'autres facteurs d'évaluation.

Ceux-ci peuvent être très divers et sont difficiles à énumérer, dépendants pour l'essentiel des protagonistes présents lors de la prestation. On peut toutefois citer sans trop de risque les facteurs suivants : confiance, estime, sympathie, dévouement, affection, réputation.

Reste à préciser l'articulation de ces deux types de convention et à s'intéresser à leur contenu. En effet, la question de la disjonction des deux types de conventions est une question que l'on ne peut écarter. Ne font-elles pas une seule et même convention ? Pour répondre à la question, Padrey développe une représentation d'une prestation de service. Dans cette représentation, il distingue deux types de relations :

- la relation A qui lie l'utilisateur directement au personnel en contact de l'organisation publique ;
- la relation B qui lie l'utilisateur au service public auquel il fait appel.

\* Contenu des conventions de prestation et de fidélité.

Comme le rappelle à juste titre Padrey, le contenu des conventions ne doit pas être confondu avec la question des mécanismes de construction des représentations des attentes réciproques et des registres de justification correspondants. Au point de départ de l'analyse du contenu des deux types de conventions effectuée par Padrey il y a l'analyse par Goffman des services. Pour ce dernier, un service est une interaction entre individus qui fonctionne selon trois registres distincts :

- un registre technique,
- un registre contractuel,
- un registre des civilités.

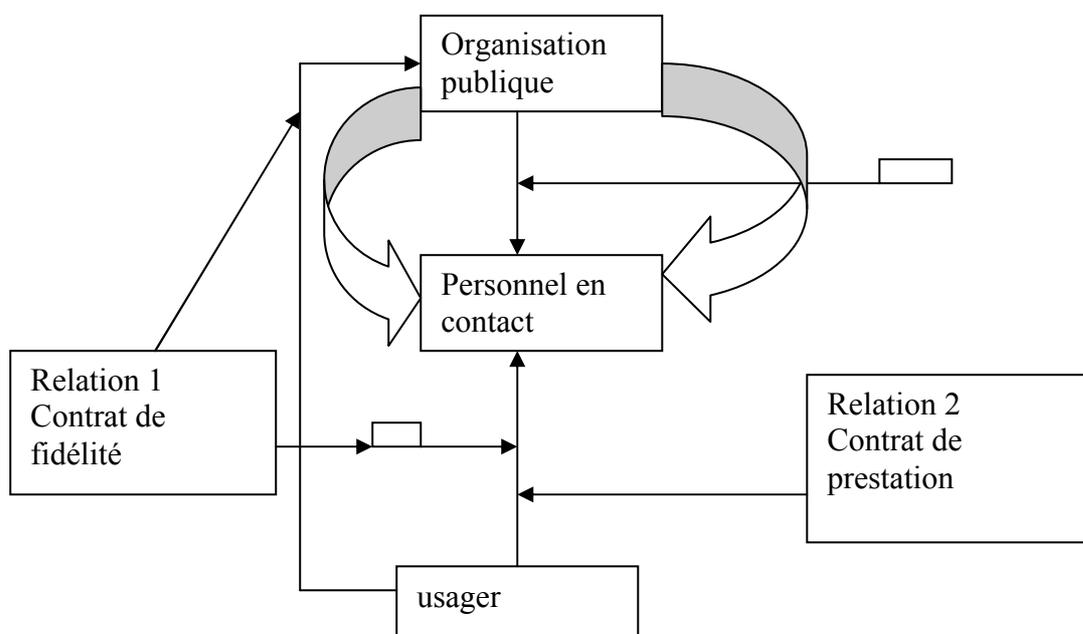
La convention de fidélité, lorsqu'elle porte sur le type de relation B (définie plus haut), concerne les attentes réciproques en matière de :

- réédition espérée dans le futur des comportements et de la mobilisation de compétences ayant assuré la réussite des prestations passées ; Padrey parle de fidélité par expérience :

- référence éventuelle à un contrat de fidélité plus ou moins explicite introduisant une dimension de sécurité réciproque associée à d'autres avantages ou privilèges : Padrey parle alors de fidélité contractuelle ;
- marques d'attention (civilités) et informations techniques produites régulièrement par chacun en dehors des rencontres directes pour des prestations ; Padrey emploie l'expression de fidélité communicationnelle ;
- références à des traditions ou des coutumes et à leur respect ; Jean parle dans ce cas de fidélité rituelle.

Nous pouvons représenter le schéma d'une relation de service entre les agents économiques en prenant compte les deux types de relations avancées par les économistes et les deux catégories d'arrangements afférents.

GRAPHIQUE 1



### c) L'analyse du point de vue contractuel.

L'approche conventionnaliste de Padrey amène un certain nombre de commentaires et de remarques, que nous développons ci-après. Sans remettre en cause l'approche générale, il apparaît néanmoins quelques points d'achoppement importants, et des questions sans réponses.

Tout d'abord force est de constater que la distinction entre les deux types de conventions et, par là même, entre les deux types de relations, est floue. Et de ce point de vue, l'examen du contenu donné aux deux conventions ne fait que renforcer cette ambiguïté. En effet, pour au moins deux de leurs composantes (les composantes relationnelles et de civilité), les conventions de prestation et de fidélité ne se distinguent pas de façon évidente. Padrey reconnaît les liens qui existent entre les deux conventions, la convention de prestation ayant un pouvoir de renforcement ou d'affaiblissement de la convention de fidélité. Mais il n'envisage pas les cas où les deux conventions se confondent totalement ou partiellement. En outre, il néglige le cas où la convention de fidélité porte sur la relation de type A et non plus sur la relation de type B. Or ce genre de situation est très courant : un usager est fidèle à un prestataire parce que le contact avec le personnel délivrant la prestation est bon et que se tissent des relations de confiance fortes. Ceci n'entraîne nullement une fidélité mécanique avec l'entreprise elle-même et il serait difficile d'affirmer qu'il y a là une généralisation possible.

Ceci amène à se poser la question de la pertinence de la représentation de la relation de service à l'aide des deux types de relations A et B. Encore une fois, la distinction d'un point de vue analytique est soutenable, mais il paraît difficile, pour ne pas dire plus, de repérer concrètement les deux types de relations. En effet, il n'est pas improbable que, dans l'esprit de l'utilisateur, du client cette relation n'en soit qu'une. Par conséquent, tenter de les distinguer ne va pas sans difficulté d'un point de vue opérationnel, c'est-à-dire lorsque l'on tente de les repérer.

En outre, la description de la relation interne à l'organisation prestataire – relation personnel en contact/Entreprise – est absente de l'analyse de Padrey, ou elle se résume à la relation salariale classique. Or, ceci nous semble une lacune dans l'analyse, au sens où, s'agissant d'organisation publique, on peut ignorer ce type de relation. Car il s'agit là d'une source de dysfonctionnement très importante dans le processus de perception de la qualité par l'utilisateur, voire une des sources majeures de conflit des représentations, notamment dans les organisations de service à réseau. Le facteur humain, ressource principale sur laquelle s'appuie le processus de mise à disposition de la prestation, est une limite ontologique à la normalisation de la qualité et à l'homogénéité de la prestation. Dès lors, le risque d'un conflit entre la représentation que se fait l'utilisateur et la réalité de la

prestation est très important et accroît l'incertitude générale recouvrant le résultat de la prestation.

Enfin, force est de constater que l'analyse de Padrey ne nous apporte que peu d'éléments sur le repérage des conventions. Bien sûr, l'analyse des contenus des deux conventions apporte un début de réponse, mais elle pose aussi la question de l'unicité de ce type de convention et de la forme générale qu'elle pourrait alors prendre. En effet, la confusion des deux types de conventions et l'absence de la prise en compte de la relation organisation de service/personnel en contact, nous pousse à soutenir que très souvent ces deux conventions n'en font qu'une et celle-ci englobe alors la relation employé/employeur. En outre, même si par essence la convention a un caractère tacite, implicite, elle s'exprime sous diverses formes, et parfois se matérialise au travers d'un support, qui en devient l'expression. Cette question délaissée par l'analyse de Padrey ne peut non plus être éludée dans la perspective d'un repérage des différentes conventions de qualité.

L'analyse de Padrey n'atteint pas un niveau de généralité suffisant pour permettre de repérer d'éventuelles différences liées à la nature des services et par là même à la forme et au contenu de la convention qui régule la relation de service. Il existe selon nous des conventions plus générales qui visent le même objectif, c'est-à-dire la régulation et la gestion de la relation de service, et au-delà, la gestion de la qualité de service. Ces conventions génériques dépendent de la nature des activités de services qu'elles permettent de réguler. En fonction du type de service, les conventions de qualité n'auront pas le même contenu, ni la même forme, c'est-à-dire qu'elles ne s'exprimeront pas de la même manière.

En conclusion, l'analyse de Padrey ne peut être qu'une première étape dans l'analyse des conventions de qualité dans les services. Elle nous apporte un éclairage riche sur la problématique fondamentale de la relation de service. Il n'en reste pas moins qu'elle s'avère insuffisante pour comprendre les formes générales de gestion de qualité dans les activités de services publics, comme l'étalonnage. Aussi, nous faut-il recourir à l'analyse développée par différents auteurs conventionnalistes pour définir des formes générales de conventions de qualité et montrer que les agents économiques mettent en place des

mécanismes de gestion de la qualité, qui sont des compromis de ces conventions de qualité génériques.

Grâce au concept de convention de qualité, concept directement issu de la théorie des conventions, nous serons en mesure de montrer l'existence de formes différenciées de gestion de la productivité et de la qualité. L'intérêt de cette approche est de proposer un cadre théorique unique qui permet de rendre compte de différents modes de gestion de la qualité. Dans ce cadre d'analyse, nous montrerons que l'étalonnage est la manifestation d'un compromis entre plusieurs arrangements de qualité, qui renvoie aux spécificités de la troisième catégorie d'organisation publique.

## **CHAPITRE IV :**

### **L'étalonnage, outil de pilotage de la productivité et de la qualité des organisations publiques.**

Nous avons mis en exergue au chapitre 3 différents éléments afin de construire un cadre théorique général qui permet de rendre compte de l'existence de plusieurs modes alternatifs de gestion de la productivité et de la qualité. Ainsi, une catégorie d'organisation publique a permis de montrer les différences entre trois grands types de service public qui diffèrent dans leur processus de réalisation sur la base de trois spécificités, que nous avons mises en lumière dans la première partie. La notion de relation de service a permis de rendre compte d'un aspect fondamental des activités de service public : leur dimension extra-marchande. La théorie des arrangements permet de construire un cadre théorique général de la qualité dans les services publics, dans la mesure où cette théorie postule l'existence de plusieurs modes de coordination des activités économiques. Elle permet donc de montrer, dans un même cadre théorique, l'existence de plusieurs modes de gestion de la qualité dans les services publics dont nous étudierons les éventuels antagonismes ou leur éventuelle complémentarité. Dans ce cadre théorique, nous pourrons ainsi montrer que l'étalonnage constitue un véritable outil de gestion d'amélioration des performances dans les organisations publiques, au côté

d'autres plus connus comme, le tableau de bord, la IOLF ou l'assurance-qualité. L'étalonnage apparaît comme un système conventionnel dans les organisations publiques.

A cette fin, nous présenterons dans un premier temps, le concept central de coordination de la productivité et de la qualité, tel qu'il est développé par les différents auteurs. Quatre approches en ont été proposées. Aussi, après avoir exposé ces différentes approches au travers d'une analyse de l'origine et de la diversité des arrangements mis en avant par les quatre auteurs, tenterons-nous d'en donner une définition synthétique. Enfin, nous montrerons pourquoi ce concept est particulièrement adapté pour rendre compte de la problématique de la productivité et de la qualité dans les organisations publiques.

Dans cette première approche du concept de convention de qualité, nous ne discuterons pas de la question des différentes conventions de qualité. En effet, cette question ne peut être détachée d'une approche dynamique des conventions. Or, cette vaste question, particulièrement importante dans une perspective méthodologique, nécessite que nous lui accordions une place centrale.

Aussi, dans un second temps, discutons-nous du repérage des conventions de qualité. Comment se manifestent-elles ? La réponse à cette question sera apportée par l'étude de la dynamique des conventions. Objet socio-économique en perpétuelle évolution, les conventions de qualité se cristallisent dans des dispositifs matériels des institutions qui permettent de les repérer. Après avoir présenté les éléments d'une dynamique conventionnelle, nous chercherons à mettre en lumière les différents compromis auxquels parviennent les agents économiques, c'est-à-dire, les différents mécanismes institutionnels de gestion de la qualité. Nous émettrons ensuite l'hypothèse que ces compromis apparaissent de façon privilégiée dans un des trois catégories d'organisation publique que nous avons mis en évidence dans la typologie. Cette hypothèse repose sur le rôle de la relation de service dans la construction de la productivité et de la qualité dans ces organisations.

## **SECTION I : Les éléments de théorie pour le pilotage de la productivité et de la qualité des organisations publiques**

L'analyse des travaux des économistes sur les rapports entre les agents économiques a mis en exergue l'existence des arrangements dans les organisations publiques. Ces arrangements sont des cadres communs de références, utilisables par les agents économiques permettant de réguler leurs relations. Nous avons montré l'intérêt fondamental de cette approche, mais aussi ses limites, liées au niveau d'analyse des arrangements. Cette approche ne nous permet pas, notamment, de comprendre pourquoi les dirigeants de certaines organisations publiques s'engagent mettre en place cet outil, l'étalonnage.

Comme les travaux de certains auteurs économistes l'ont montré, il existe des arrangements plus générales que celles décrites par Padrey, qui visent à doter les agents d'un cadre commun de références dans un univers incertain, où les agents ont une capacité cognitive limitée : il s'agit des arrangements de qualité. Dans ce cadre-là, la problématique est plus large que celle décrite par Padrey ; elle s'inscrit dans la problématique générale de la qualité des biens et services.

L'utilisation de la notion de contrat de qualité est abordée par plusieurs auteurs. Nous présenterons donc chacune de ces approches. Nous chercherons ensuite à synthétiser ces différents apports dans la perspective d'une application du concept d'arrangement de qualité aux organisations publiques. Nous justifions cette utilisation en montrant pourquoi ce concept est particulièrement bien adapté pour comprendre les mécanismes de construction et de gestion de la qualité dans les organisations publiques.

### **1. Les principales démarches des arrangements de qualité**

Le concept de contrat de qualité occupe une place importante, sinon centrale dans les développements récents des travaux conventionnalistes. En effet, ce concept est un outil d'analyse théorique puissant permettant d'étudier des problèmes liés à la gestion de la qualité par les organisations de façon extrêmement pertinente. Alors que pour la théorie économique la question de la qualité est un point d'achoppement important, la théorie conventionnaliste en relâchant les hypothèses sur les comportements des agents et sur

l'environnement est à même de présenter une analyse cohérente des pratiques concrètes de construction et gestion de la qualité par les agents économiques.

Il n'en reste pas moins que ce concept n'est pas définitivement forgé, et nécessite un travail de synthèse des différentes contributions. Dans cette perspective, nous montrerons que les différences entre ces contributions sont minimales.

Parmi les auteurs conventionnalistes, deux d'entre eux ont particulièrement travaillé à la question des conventions de qualité : P. Tubernay, M. Giraud. Tous placent l'incertitude à l'origine des conventions de qualité. Cependant, les approches diffèrent par la place qu'elles accordent à cette hypothèse de base. Il s'agit là d'une première distinction importante. Les uns considèrent simplement que l'incertitude porte sur la qualité, alors que d'autres la considèrent comme inter-subjective.

Tous les auteurs distinguent plusieurs conventions de qualité. Pour fonder des distinctions entre les conventions de qualité, les auteurs recourent à des critères sensiblement différents. Pour autant, ils ne parviennent pas à des résultats fondamentalement divergents.

#### **a) L'incertitude, source des contrats de qualité**

Dans le chapitre précédent, la présentation du concept général de convention avait déjà esquissé le rôle fondamental de l'incertitude dans l'émergence des conventions. Cependant, nous n'avions pas précisé en quoi la prise en compte d'une telle hypothèse bouleversait fondamentalement la question de la qualité des objets que les individus échangent. Dans un univers incertain, les agents n'ont aucune certitude sur la qualité des biens qu'ils peuvent échanger.

Contrairement à ce qu'avancent les théories économiques, les mécanismes auxquels font appel les agents pour coordonner leurs interactions ne sont pas uniquement des mécanismes de prix. La qualité n'est pas uniquement révélée par les prix, c'est une construction sociale, résultat des interactions entre les acteurs. En s'appuyant sur des références communes, les agents économiques construisent des conventions de qualité

afin de coordonner leurs échanges. Ces conventions permettent la construction et l'évaluation de la qualité. Dès lors, la définition de la qualité est endogène au cadre théorique, puisqu'elle est le fait des acteurs.

Dans leurs analyses, les différents auteurs ne font pas porter l'incertitude sur les mêmes éléments. Chez Tuvernay elle porte sur les caractéristiques des biens et leur identité, alors que chez Y. Gomez l'incertitude est envisagée de façon plus générale, c'est-à-dire, dans leur approche, elle porte sur tous les éléments qui conduisent à l'échange d'un produit, aussi bien sur le comportement des agents (producteurs et clients), que sur le produit, que sur l'environnement : l'incertitude est radicale. Nous présentons donc ces deux approches de l'incertitude.

#### - L'incertitude sur les biens

Pour Tuvernay, la théorie économique ordinaire ne reconnaît aux biens qu'une forme de généralité absolue. Elle raisonne sur des produits aux caractéristiques établies de façon claire et sur lesquelles il y a un accord général supposé entre les individus qui cherchent à échanger le produit. Les caractéristiques des produits sont établies de façon exogène au cadre d'analyse. Dans ce cas là, la diffusion du produit s'effectue au travers d'un mécanisme de prix. Mais « parler d'un produit suppose qu'un bien est dans une forme générale, faisant l'accord de tous. Cet état n'est pas donné dans la nature ... »<sup>1</sup>.

Or, dès lors que l'on retire aux biens leur généralité, il y a introduction d'un doute, d'une incertitude sur leur aptitude à correspondre à l'usage que l'on en attend. En effet, dans ce cadre, un agent qui cherche à se procurer un bien X auquel il attribue un certain nombre de caractéristiques, n'aura jamais la certitude de trouver le produit correspondant, étant donné qu'il n'y a pas un présupposé sur les caractéristiques du bien. L'individu n'a aucune certitude sur l'usage du bien qui lui est proposé, et par conséquent ne se procure pas le bien.

---

<sup>1</sup> Tuvernay P., *La négociation de la qualité*, pp.38-48, in *Agro-alimentaire*, 1998

L'échange devient donc problématique. Pour résoudre ce défaut de coordination les individus s'appuient alors sur des conventions de qualité. En effet, pour que des produits ou des prestations puissent donner lieu à un échange et plus généralement à un marché, il est nécessaire qu'il existe entre les acteurs du marché une référence commune quant à l'objet échangé. Cette référence commune permettra aux acteurs d'identifier l'objet de l'échange. Le bien ou le service échangé font alors l'objet d'un « jugement commun ». Ce jugement commun porte alors sur les caractéristiques des objets échangés. A ce propos, Orléan écrit : « Lorsque les biens sont hétérogènes, on ne peut plus définir la qualité indépendamment du mouvement des échanges. La qualité moyenne apparaît alors comme le résultat d'interactions individuelles. C'est une grandeur sociale à part entière, qui est produite par le jeu des échanges au même titre que le prix. Ainsi, derrière l'hypothèse de nomenclature se cache un processus social extrêmement puissant, au terme duquel est institué un découpage du monde des objets échangés, et donc une structuration des marchés, telle que l'utilité des agents puisse être définie sans ambiguïté, comme une fonction des quantités des produits élémentaires ».

Dans son analyse de l'hétérogénéité des biens, Tuvernay distingue trois grands types de produits qui diffèrent fondamentalement de l'état de généralité absolue et qui, lors de leur échange, font appel à des principes qui relèvent d'une logique non-marchande :

1. les produits sur mesure, indissociables des exigences d'un usager, d'un client particulier. Ces produits dédiés à un agent spécifique ont donc des caractéristiques qui sont le résultat d'une discussion, d'une négociation entre le fournisseur et le commanditaire. Leur degré de généralité est faible, c'est-à-dire que la valeur d'usage n'est accessible qu'à l'utilisateur qui a commandé ce bien selon ses propres spécifications. Un autre individu aura du mal à accéder à la valeur d'usage de ce bien, puisque celle-ci n'est pas socialement transmise, mais liée aux besoins de son commanditaire, à moins que cet individu possède des compétences particulières qui le lui permettent,

2. les produits dont la demande est soutenue par la confiance et la fidélité. Les interactions entre les agents au cours des échanges incitent les individus à faire appel au même fournisseur pour un bien donné. Les liens tissés dans l'interaction sont des facteurs qui influent sur le choix des individus. La satisfaction retirée d'échanges répétés incite

fortement ceux-ci à se satisfaire de ce fournisseur pour un produit donné. En effet, dans un contexte d'incertitude sur la qualité des biens, l'expérience d'un bien et d'une relation avec un fournisseur devient un repère auquel l'individu se rattache et évite ainsi le risque d'être déçu par un autre fournisseur. Cette vision est cohérente avec l'hypothèse de rationalité procédurale, à savoir que les individus se satisferont d'un niveau d'utilité et ne cherchent pas à maximiser leur utilité,

3. les produits attachés au nom propre d'une marque et dépendant de sa réputation. Ces produits ont une forme de généralité pour les individus qui considère la marque comme étant garante des caractéristiques du produit. Le fait très important ici est que « des transactions particulières font l'objet d'un savoir commun. Un repère collectif est instauré dans un dispositif de transactions... Grâce au mécanisme de la réputation et à la possibilité de faire supporter cette réputation sur une entité durable, des « contrats implicites » peuvent être respectés entre des individus anonymes »<sup>1</sup>. La réputation est donc un montage permettant d'assurer la coordination entre individus. Ce montage agrège les actions de l'individu dans le temps et les constitue en savoir commun.

Nombre de chercheurs de l'INRA<sup>2</sup>, développent une analyse sensiblement similaire à celle de Tuvernay, en partant d'une analyse de l'évolution de la production des biens alimentaires. Un ensemble des travaux montre avec précision comment l'industrialisation croissante de la production des aliments a paradoxalement engendré, à la fois un problème de sécurité sur les produits et un problème sur l'identité des produits. Michèle Niscoau dresse une synthèse de cette question : « La standardisation des techniques, et la transformation des terroirs altèrent, voire invalident, les notions de provenance, d'origine et de tradition comme critères d'identification des produits. La transformation, le conditionnement, le transport et la distribution établissent une distance croissante, entre l'acheteur et l'origine des aliments... Se présentent maintes possibilités de manipulation de l'information (étiquetage ambigu ou inexact par exemple), de tromperie sur la marchandise, de falsification ou de contre-façon des produits... Entre vendeurs et

---

<sup>1</sup> Tuvernay P., *Coordination des échanges par l'entreprise et qualité des biens*, in *Analyse économique des conventions*, sous la dir. de A. Orléan, p.315, P.U.F., Paris, 1998

<sup>2</sup> Niscoau M., *une économie de la qualité*, INRA/Economica, 434 p., Paris, 1997

acheteurs les rapports se déséquilibrent. Dans une telle situation, le facteur déterminant de rééquilibrage est la validité des informations et la fiabilité des signes permettant à l'acheteur d'identifier les produits, de les comparer et de juger de leur niveau de qualité. »

Cette perspective de recherches envisage donc l'incertitude comme attachée aux caractéristiques des produits et à leur identité. Cependant, l'analyse de Tuvernay de la réputation esquisse déjà une portée plus large de l'incertitude. En effet, Tuvernay considère, à la suite de l'analyse de Greg, que la réputation agit comme un mécanisme de régulation des comportements. Aussi, déplace-t-il le lieu de l'incertitude. L'incertitude devient radicale, elle est intersubjective.

- L'incertitude radicale, ou l'incertitude intersubjective

Les travaux de Torpe<sup>1</sup> partent d'une hypothèse d'incertitude générale. Salais reprend la distinction classique établie par Night entre l'incertitude et risque et parle d'incertitude radicale, quand Gomez parle d'incertitude intersubjective. L'intérêt de ces approches réside dans le fait qu'elles étendent l'incertitude aux comportements humains et particulièrement aux comportements au sein de l'organisation productive.

C'est à partir d'une relecture de Night que Galais considère l'incertain comme un facteur décisif pour comprendre les modes de coordination et l'émergence des différents types de conventions. Pour lui, l'incertitude radicale est centrale au sens où, « elle porte sur le futur, sur l'action d'autrui, sur les projets, les attentes des individus et sur les usages des objets présents. La tension entre le besoin d'agir et l'impossibilité d'être assuré à l'avance du résultat de son action constitue le ressort fondamental de l'activité productive et de sa dynamique ».

L'originalité des travaux de Galais est d'utiliser les méthodes de traitement de l'incertitude mises en avant par Night. En effet, l'organisation est le lieu d'une double incertitude radicale : elle porte à la fois sur la mise en œuvre de la production (sur le travail et son organisation) - que nous qualifions d'incertitude interne (elle est double) - et

---

<sup>1</sup> torpe G., *Les mondes de production. Enquête sur l'identité économique de la France*, 467 p.. Ed de l'EHESS, Paris, 1998.

sur la demande à laquelle l'entreprise doit faire face - que nous qualifions d'incertitude externe (à l'organisation).

Dans cette présentation, nous mettons l'accent sur l'incertitude interne, qui est très bien étudiée par Galais ; l'incertitude externe relève d'une vision plus classique que nous présentons.

Concernant l'action productive, l'incertitude porte sur les contrats de travail et sur la participation des individus au projet de l'organisation. M. Guyon résume très bien la problématique : « la question qui se pose est la suivante : chaque salarié étant un individu libre, qu'est-ce qui détermine son niveau d'effort au travail, de telle façon que tous les efforts individuels s'ajustent les uns aux autres, et finissent par composer un niveau collectif acceptable de qualité ? »<sup>1</sup>

Cette incertitude sur le contrat de travail est à l'origine des conventions de travail au sein de l'organisation. Pour R. Salais, les activités de travail sont supportées par des conventions qui permettent aux participants de résoudre dans le cours de leurs interactions de travail, l'incertitude inhérente à celles-ci. Le résultat de l'interaction – le produit – est validé par la satisfaction de la demande. En effet, pour Solle, « l'épreuve de la vente du produit permet de valider ex-post la qualité du compromis réalisé précédemment selon que le produit a rencontré ou non une demande et obtenu une recette conforme ou non aux attentes. »<sup>2</sup>

Dès lors, « il existe un lien étroit entre les activités de travail, la nature de leur incertitude et la valeur d'usage de leur produit, autrement dit entre les activités de travail et ce qui fait que le produit résultant est demandé ou utilisé selon certaines modalités par d'autres ». Le travail au sein des organisations est supporté par deux types différents de conventions, qui ensemble forment la convention de travail. Pour résoudre l'incertitude née du travail, l'entreprise et les personnels s'appuient sur deux conventions :

---

<sup>1</sup> Guyon M., *Qualité et théorie des conventions*, P.176, op.cit, 1998

<sup>2</sup> Solle P., *Incertain et interactions de travail : des produits aux conventions*, in *Analyse économique des conventions*, p.375, sous la dir. de A. Orléan, P.U.F., Paris, 1997

- la convention de productivité : cette convention structure les comportements internes de travail. Pour les personnels d'une entreprise, la convention de productivité naît « de l'émergence de routines de travail, de coutumes, de traditions, du développement d'attentes partagés sur le comportement des autres, de l'apprentissage et de la transmission de savoirs. L'usage des objets techniques (équipements) et de règles de travail contribue à la convention en incitant à des comportements et en les stabilisant». Cependant, l'incertitude n'est pas totalement résolue. L'incertitude ne s'achève qu'à la vente du produit. Cette épreuve fait l'objet de la convention de chômage,

- la convention de chômage : elle permet le partage entre les différents membres de l'entreprise de l'aléa économique né de l'épreuve de vente. La convention de chômage « porte sur les ajustements du niveau des effectifs, de la durée du temps de travail et des revenus qui peuvent être nécessaires. Elle ajuste les attentes vis-à-vis de cette épreuve, sans briser le cours normal de la convention de productivité. »

Par conséquent, la coordination entre les personnes pour la conception d'un produit se déroule dans un contexte où chacun :

« 1- est incertain relativement aux comportements que les autres choisiront dans le futur de l'action de travail,

2- doit choisir la meilleure méthode pour se former, dans le cours de l'action, une interprétation sur le comportement des autres de façon à agir lui-même de façon pertinente,

3- est soumis, par une sorte de rétroaction, à l'épreuve de l'acceptation par un autre, du produit auquel il contribue (ou fabrique seul). ».

En ce qui concerne la construction de l'action productive, c'est-à-dire le deuxième versant de l'incertitude interne, R. Salais distingue deux types de convention, suite à une analyse des méthodes de réduction de l'incertitude développée par Night. Il distingue ainsi la convention de spécialisation de la convention de standardisation. La réduction de l'incertitude permise par la convention de spécialisation repose sur la confiance que l'on est en mesure d'accorder à un spécialiste. En effet, soit par accumulation d'expériences, soit par des connaissances sur des domaines non maîtrisés par d'autres personnes, la

compétence du spécialiste augmente la qualité du jugement. Or, comme le note Night, cité par Solle, « puisque la plupart des incertitudes relèvent du jugement, l'incertitude est réduite lorsque la qualité du jugement augmente. »

La spécialisation s'entend alors non pas dans le sens d'une parcellisation des tâches, mais dans le sens du spécialiste, c'est-à-dire la personne qui possède un savoir-faire, maîtrise un domaine de compétences. Il s'agit d'une personne qui possède un savoir idiosyncratique, un actif spécifique.

En revanche, la convention de standardisation réduit elle aussi l'incertitude, mais d'une façon diamétralement opposée. En effet, la convention de standardisation élimine l'incertitude par la mise en place de processus qui réduisent le plus possible la part de l'incertitude liée aux comportements individuels.

Du côté de la demande, donc de l'incertitude externe, Solle distingue deux types de produits. Sa distinction, toujours fondée sur une analyse de traitement de l'incertitude chez Night, différencie une demande de produits génériques et une autre de produits dédiés. Les produits génériques sont des produits « définis a priori par les producteurs sans considération des individus particuliers auxquels ils pourraient s'adresser. Ils sont anonymes quant à leur destination ».

En revanche, les produits dédiés sont des produits pour lesquels la demande est unique et comparable à aucun autre.

Les conventions de qualité trouvent leur origine chez les trois auteurs dans différentes formes d'incertitude, Guyon et Solle offrant l'approche qui retient la notion la plus large d'incertitude, et qui, de fait, englobe les deux autres. L'existence de plusieurs conventions de qualité alternatives est reconnue par tous les auteurs. Ce postulat découle directement des fondements de l'approche conventionnaliste : il n'existe pas une forme de coordination des activités économiques mais plusieurs. En outre, et c'est l'aspect fondamental, la coordination de l'action économique et/ou managériale ne peut en aucun cas être dissociée des autres formes de coordination de l'action dans d'autres domaines de l'existence humaine. Alors que l'approche sociologique des conventions postule l'existence de six registres d'actions élémentaires, l'approche économique des conventions ne s'accorde pas sur un nombre précis de formes de coordination.

En s'inspirant des travaux de l'approche de Tenebaus, chacun des auteurs établit différentes conventions de qualité sur la base de critères différents.

### **b) La multiplicité des arrangements.**

Nous présentons successivement les quatre approches avec leur critère et les différentes conventions de qualité. Nous présenterons dans l'ordre l'analyse de Solle, puis celle de Tuvernay, et enfin celle Guyon. Un tableau rassemble les éléments de cette analyse des différentes approches.

Les arrangements de qualité chez Solle.

De l'analyse de l'incertitude radicale, P Solle conclut que le produit est un point focal de la coordination des activités de travail, mais au sein de l'ensemble plus vaste des interactions d'offre et de la demande, comme le rappelle la convention de chômage. La diversité des conventions de travail va ainsi dépendre de la variété des formes de produits, ou « qualités de produits ». La diversité des conventions de travail résulte de la nature des incertitudes auxquelles font face les producteurs et les demandeurs dans le développement de leur coordination en direction du produit. Ainsi, les différentes formes de conventions de travail seront « le résultat du traitement combiné, par les acteurs, de deux incertitudes : celles tenant à la construction de la demande, celle tenant à la construction de l'action productive. »

En croisant les deux types idéaux de demandes avec les types de construction des activités de production, Solle élabore une typologie des variétés des formes de coordination et des qualités. Les types purs de coordination sont dénommés « monde de production ». Un monde de production est caractérisé par :

- un mode de coordination économique inter-individuel,
- un type de produit,
- un registre élémentaire d'action,
- une forme générique d'incertitude.

Ainsi les mondes possibles de production sont des schèmes de coordination, mais dans le même temps, des mondes conventionnels, c'est-à-dire qu'ils sont un système d'attentes réciproques concernant les compétences et les comportements des autres dans le travail et dans l'échange. Chaque monde est aussi un monde d'objets qualifiés (par la convention de qualité du monde). La qualification s'inscrit dans la forme concrète des objets, c'est-à-dire que le sens que prend un objet et l'usage qui en est fait varient d'un monde à l'autre.

Cette représentation fonde quatre types purs de mondes possibles de production, conséquemment quatre types génériques de convention de qualité. Ces différentes qualités induisent des formes de coordination spécifiques. La qualité va évoluer selon deux axes :

- le degré de spécialisation : il définit la plus ou moins forte personnalité du produit,
- le degré de dédicace : il mesure la prise en compte des besoins du destinataire du produit.

Pour Solle, moins ces deux degrés sont marqués, plus on se rapproche du produit anonyme. Dans ce cas, l'identité des offreurs et des demandeurs n'importe que de façon marginale dans le déroulement de la coordination. En outre, l'éloignement engendre une évaluation objective et quantifiable de la qualité : « le produit se résume à une quantité... ». En revanche, « plus....., ces deux présences s'affirment, plus on s'éloigne d'un produit objectif pour s'approcher du service rendu à une personne A par une personne B, service qui tient sa valeur de tout ce qui fait que A est A et B est B ». Solle note bien qu'il existe aussi des services standardisés et impersonnels, mais que nombre de services ne peuvent être standardisés, ou transformables en des relations impersonnelles. Ainsi, Solle est en mesure de définir quatre types génériques de qualité, fondés sur le type de personnalité du produit :

- double personnalité,
- personnalité donnée par le producteur,
- personnalité donnée par le demandeur,
- anonymat.

Ces quatre qualités génériques de produits définissent ainsi quatre modes de coordinations, c'est-à-dire des contextes communs d'interprétation entre les individus, ou encore conventions de qualité. Nous analysons en détail chacune de ces conventions de qualité, qui sont elles-mêmes à l'origine des conventions de travail correspondantes aux quatre qualités ainsi définies. Nous reproduisons également deux graphiques de P. Solle (1998), qui présentent les quatre conventions de qualités, et les conventions de travail associées.

\* Le contrat de qualité industrielle.

Dans ce contrat, la définition du bien repose sur une définition partagée par tous. Les biens sont fabriqués à partir de technologie connue de tous les producteurs. La concurrence est une concurrence de prix. L'incertitude se caractérise par un aléa économique conjoncturel probabilisable. En effet, l'organisation de la production repose sur des entreprises fabriquant des produits standards à grande diffusion, sensibles à la conjoncture économique générale. Les objets sont transférables d'une personne à une autre, d'une histoire à une autre, indépendamment de ses caractéristiques.

\* La contrat de qualité marchande.

Dans ce contrat, la personnalité du produit est donnée par l'utilisateur. L'utilisateur a la capacité de mettre en concurrence les différents offreurs pouvant fabriquer le bien qu'il désire, selon des caractéristiques propres au demandeur. La demande porte sur des produits standards, et les savoirs nécessaires à leur production sont techniques.

L'incertitude est alors reportée sur l'offreur. Elle porte sur la quantité et le prix du bien que le demandeur est susceptible de lui commander. La disponibilité pour répondre aux sollicitations du demandeur est alors primordiale pour les producteurs. La qualité est objectivée par des injonctions du marché : délais de production, capacité à traiter la demande en volume, etc... La disponibilité du produit devient une caractéristique de celui-ci. La qualité est dite marchande pour marquer la domination du demandeur.

\* Le contrat de qualité interpersonnelle.

Les produits relevant de cette convention de qualité sont des produits à double personnalité, c'est-à-dire que l'utilisateur et l'offreur définissent le produit en interaction. Par conséquent, chaque produit est unique.

Le produit est le résultat de la confrontation de savoirs personnels spécialisés. L'évaluation de la qualité ne dispose pas de repères préexistants extérieurs aux personnes en relation.

L'incertitude dans ce type de relations est due au fait que les agents font face à un problème de compréhension. En situation d'action chacun tient l'action de l'autre pour un fait, qui n'a pas été et qui ne peut être analysé ou interprété. La résolution de l'incertitude « implique que chacun dispose (ou puisse disposer dans le cours de l'action) d'une capacité à anticiper de façon correcte les actions des autres. »<sup>1</sup> Il faut comprendre l'autre à des fins pratiques (i.e. fabriquer et disposer du produit).

Dès lors, la compétence demandée consiste en l'aptitude à comprendre soi-même l'action de l'autre. La qualité interpersonnelle se déploie dans une communauté où chacun se connaît et s'inscrit dans une tradition, une histoire, à la fois commune et individuelle ; en d'autres termes l'action du monde interpersonnel se déploie au sein d'une communauté qu'elle suppose et contribue à construire.

\* Le contrat de qualité immatérielle.

Dans la qualité immatérielle, l'incertitude est complète et porte sur l'activité même, c'est-à-dire qu'il y a une incertitude sur le fait que le travail débouche sur un produit, et par là même sur le fait que ce produit donne naissance à un marché. Il y a donc une nécessité d'adhérer à une pragmatique commune, qui va se traduire par la mise en place de règles méthodologiques qui vont encadrer les interactions de travail. Celles-ci reposent donc sur le respect par chacun des conventions de méthodes constitutives. « Beaucoup plus que la qualité précédente, la confiance à l'égard des autres, est ici, en période courante, un

---

<sup>1</sup> Lorino P, (1996), *Le contrôle de gestion stratégique*, Dunod, 1999

comportement adapté. ». Par conséquent, la convention de productivité se fonde sur le respect de règles méthodologiques internes de travail ; c'est une convention de confiance.

Les personnes sont le support d'investissements immatériels, le salaire a le caractère d'un investissement. L'évaluation de la qualité du travail est donc basée sur des règles de l'étalonnage, la médiation de l'objet ne jouant plus.

A ces différents types d'arrangements de qualité génériques correspondent des arrangements de travail génériques, résumé par un graphique que nous reproduisons ci-dessous.

## GRAPHIQUE 2 LES DIFFERENTS ARRANGEMENTS DE TRAVAIL

<b>ARRANGEMENTS DU TRAVAIL MARCHAND</b>	<b>ARRANGEMENTS DU TRAVAIL SANS SPECIALITE</b>
<p>hasard économique      incertitude sur la qualité</p> <p>Mesure de la qualité du travail      prix du produit sur le marché</p> <p>rémunération      à la personne, selon son produit</p> <p>organisation      groupement de personnes en réseau</p>	<p>hasard économique      incertitude sur la demande</p> <p>Mesure de la qualité du travail      pas de qualité disponibilité</p> <p>rémunération      à la tâche, selon le temps</p> <p>organisation      élément technologique</p>
<b>ARRANGEMENTS DU TRAVAIL IMMATERIEL</b>	<b>ARRANGEMENTS DU TRAVAIL INDUSTRIEL</b>
<p>hasard économique      risque sur la qualité</p> <p>Mesure de la qualité du travail      principe fondamental de l'étalonnage</p> <p>rémunération      investissement dans les ressources humaines</p> <p>organisation      petite structure</p>	<p><b>hasard</b> économique      risque structurel économique</p> <p>Mesure de la qualité du travail      règle de classification des postes de travail</p> <p>rémunération      fonction du taux horaire et du poste</p> <p>organisation      marché intérieur de travail</p>

En conclusion de cette approche, il faut retenir qu'agir selon un monde de production revient à choisir un traitement de l'incertitude, et par là même choisir une consolidation donnée de l'incertitude que l'individu applique à une situation. Ainsi, quatre types purs de convention peuvent être distinguées : ceux-ci fondent les mondes de production. Cette approche relève d'une démarche analytique et le passage des mondes de production possible aux mondes de production réels s'effectuent en analysant chaque situation à la

lumière de ces quatre mondes possibles, chaque situation étant une combinaison plus ou moins forte de ces quatre mondes possibles<sup>1</sup>. La construction théorique de P. Solle et M. Torper est très largement inspirée des travaux de N. Bringer, avec cependant une réflexion appropriée à la sphère économique. Bouin, utilise plus directement l'approche de Bringer, en fondant les différentes conventions de qualité sur différents registres de justification de l'action.

### Les arrangements de qualité

Vaillargerou distingue lui aussi quatre conventions de qualité génériques. Nous présentons rapidement la notion de registres de justification de l'action, avant de présenter les différentes conventions mises en avant par Vaillargerou.

Les travaux de Vaillargerou ont pour objet une réflexion renouvelée sur la production des accords et la réalisation des coordinations entre individus. En rupture avec la sociologie « classique » des organisations et avec l'approche économique, ces travaux suggèrent que les accords entre les personnes ne sont pas seulement le produit de la contrainte. C'est, de fait, l'approche fondatrice de la théorie des conventions, à la différence que Boltanski et Thévenot analysent les conditions de production des accords entre personnes, quel que soit le type d'accord. Leurs travaux dépassent donc largement le champ économique et managérial. Ils sont néanmoins mobilisables car ils nous aident à appréhender les problèmes de coordination économique, dont les théories standards ont du mal à rendre compte de leur dimension extra-économique.

Partant de la philosophie politique occidentale au sens de Jean Jacques Rousseau, L. Vaillargerou dégage les principes qui fondent l'équilibre de la Cité. La possibilité de relations entre personnes repose, selon les auteurs, sur des systèmes d'équivalence partagés, de grandeurs communes permettant à chacun de retrouver les repères (qui peuvent être des objets, des individus, des relations) qui vont guider ses relations dans la situation, lui fournir les éléments de caractérisation de celle-ci. Ces grandeurs, ou système d'équivalence, se déploient dans des mondes régis par la cohérence des principes qui y sont activés.

---

<sup>1</sup> Solle P., op. cit, 1998

L'analyse de Vaillengeron dégage six Cités, qui correspondent chacune à une forme idéale pure. A ces cités correspondent six mondes dans lesquels sont mobilisés des cohérences qui mettent au premier rang des personnes, des objets, des relations, des représentations, qui sont autant de « visages » permettant de reconnaître de quelle « nature » relève une situation, tant du point de vue de l'acteur que du point de vue de l'observateur.

Pour analyser les types d'accords, l'idée des auteurs est de partir des situations de conflits, qui constituent des moments privilégiés au cours desquels l'activité s'arrêtant ou menaçant de s'arrêter, les besoins de justification entraînent les acteurs dans une explication et une confrontation de leur échelle d'évaluation. Tuvernay parle de « situations d'accord justifié, c'est-à-dire de situations où, pour en mobiliser d'autres, un acteur doit fournir des arguments justifiés en référence à des principes communs ».

Ainsi six mondes théoriques existent. Sans rentrer dans le détail de leur construction théorique, rendue pour le moins ardue et peu accessible par les auteurs du fait d'un registre de langage peu commun, nous citons rapidement les six mondes théoriques.

Nous pourrions nous intéresser ensuite à leur situation par Wood. Ces six mondes sont les suivants:

- monde de l'inspiration, celui des créateurs et des artistes.
- monde domestique, celui des traditions, de la famille, des anciens.
- monde de l'opinion, celui de la réputation, de la considération.
- monde civique, celui de l'intérêt collectif, de l'équité, de la solidarité et de la liberté.
- monde marchand, celui des marchés au sens de l'approche classique.
- monde industriel, celui des techniques de production.

Nous l'avons dit, ces mondes sont théoriques et la difficulté consiste à identifier dans la réalité les mondes en présence lors d'une situation de conflit (par exemple). En effet, une situation relève forcément des plusieurs mondes et de leur rencontre. L'objet de cette partie n'est pas l'étude des types de situations et des formes d'accord qu'elles génèrent, mais l'utilisation directe par S. Wood de cette approche dans la perspective d'appréhender les mécanismes de construction de la qualité.

\* Les quatre coordinations de qualité

De l'analyse de Touin, S. Wood ne retient que quatre registres de justification de l'action. Pour B. Sylvande, ces quatre registres d'action sont, pour les acteurs, quatre modes de construction de la qualité dans le secteur agro-alimentaire.

La qualité peut ainsi être fondée sur :

- des standards. Dans ce cas, les biens sont définis par des règles objectivées. Il existe des normes extérieures aux produits et un processus par lequel les acteurs vérifient la capacité des uns et des autres à s'y conformer. C'est la coordination dite « industrielle ». Cette dimension de la qualité est très présente dans l'agro-alimentaire. Il existe un corpus important de normes publiques (normes d'hygiènes). Ces normes contribuent à la spécification des produits et à leur standardisation ;

- des liens durables entre les acteurs. Il s'agit alors de relations basées sur la confiance envers des personnes ou des marques due aux transactions passées. C'est la coordination « domestique ». Ce type de construction de la qualité se retrouve dans plusieurs domaines de l'agro-alimentaire. On le retrouve, par exemple, dans le cas des produits fermiers que le client se procure directement à la ferme. Les clients voient dans ces produits, des produits naturels dont la fabrication relève de l'artisanat. Il s'agit d'une coordination domestique dans la mesure où le client fait confiance à l'agriculteur sur la qualité du produit (hygiène, goût), et ce, en absence de tout contrôle institutionnel de la qualité ;

- sur l'adhésion d'un ensemble d'acteurs à un corps de principes collectifs, qui aboutit à structurer leurs relations économiques. C'est la coordination « civique ». Ce type de construction de la qualité se retrouve dans le secteur agro-alimentaire pour les produits issus de l'agriculture biologique. Pour la mise en œuvre de leur production, les agriculteurs se réfèrent à une volonté de respect de l'environnement, c'est-à-dire qu'ils font appel à des références civiques (ne pas dégrader les sols, préserver les ressources naturelles, prise en compte de l'intérêt des générations futures, refus du modèle productiviste, etc...) pour élaborer leurs produits. Leur démarche est validée par des clients qui partagent ces références et achètent conséquemment des produits qui

respectent ces principes. Il y a donc une construction sociale de la qualité qui fait intervenir tant les producteurs que les clients ;

- sur le fonctionnement du marché. C'est le modèle de l'échange marchand pur. Les acteurs sont en mesure d'évaluer directement la qualité des biens lors des transactions. C'est la coordination « marchande ». Ce type de construction de la qualité se trouve dans les mécanismes mis en place afin d'améliorer l'identification précise et exacte des produits alimentaires afin de renforcer leur dimension marchande (exemple : Direction des services vétérinaires, loi sur l'étiquetage informatif des denrées alimentaires.

Nous reviendrons sur cette approche, et plus particulièrement sur la question de l'utilisation directe en économie ou en gestion de l'approche de T. Bouin. Nous présentons au préalable l'approche de Tuvernay.

L'approche de Tuvernay.

Dans son analyse des biens qui diffèrent fondamentalement de l'état de généralité, F. Tuvernay distingue trois grands types de produits. Ces trois types de produits hétérogènes donnent lieu à des mécanismes de coordination qui diffèrent le plus souvent des mécanismes de coordination attachés au fonctionnement d'un marché. Ce dernier mode de coordination est reconnu par Tuvernay comme celui des objets standards, dont les caractéristiques sont admises par l'ensemble des individus et largement diffusées. Ainsi, en interprétant l'analyse de Tuvernay, il est possible de dégager quatre types de coordination, qui correspondent à quatre conventions de qualité. Il est à noter que ces conventions de qualité sont proches de celles mises en avant par Solle.

En effet, nous pouvons esquisser un rapprochement entre les deux approches. Il suffit, pour cela, de considérer la notion de monde possible de production de P. Solle. Lorsque nous avons décrit ce concept nous avons évoqué ses dimensions : registre d'action élémentaire, schème de coordination, monde conventionnel, monde d'objets qualifiés, mondes de personnes. Dans ce cadre, l'approche de Tuvernay met l'accent sur l'analyse

des objets et des relations inter-individuels qui en découlent (étude de la relation Offre/Demande<sup>1</sup>). Son analyse des produits hétérogènes débouche ainsi sur la mise en avant de quatre types de coordination ou conventions de qualité :

- la coordination de qualité des objets standards. C'est le cadre de l'analyse du marché standard ou la coordination s'effectue au travers du mécanisme de prix sur des objets standards, dont les modes de production sont également standards. Cette convention est équivalente à la convention industrielle de Solle ;

- la coordination de qualité des produits soutenus par la confiance et la fidélité des liens entre acteurs. Ce type de convention est à rapprocher de la convention de qualité interpersonnelle de Solle ;

- la coordination de qualité des produits dédiés. Cette convention correspond à la convention de qualité marchande de P. Solle, dans laquelle c'est le demandeur qui impose ses caractéristiques à l'objet, même si celui-ci est produit à partir de techniques standards. La différence entre les deux approches réside dans le fait que Tuvernay décrit un cas extrême de la convention de qualité marchande ;

- la coordination de qualité des produits de marque ou dépendant d'une réputation. Ce type de produits ne se retrouve pas de façon explicite dans les autres approches des conventions de qualité. Il est possible d'analyser ce type de convention en mobilisant le registre de justification de l'action qui fait appel au monde de l'opinion dans l'approche de Bouin.

Ces trois approches utilisent des critères externes aux conventions pour fonder leur pluralité (forme de traitement de l'incertitude, registres de justification de l'action, relations aux objets et relations inter-personnelles). L'approche de M. Gomez, quant à elle, utilise pour distinguer des conventions de qualité des critères endogènes à la notion même de convention qu'il développe. Dans cette approche, la qualité est le résultat, le

---

<sup>1</sup> Tuvernay, *Coordination des échanges par l'entreprise et qualité des biens*, pp. 307-334, 1998

point de rencontre de la convention de qualification et de la convention d'effort, qui constituent la convention de qualité.

L'approche de Rodriguez.

La particularité de cette approche tient à sa conceptualisation de la notion de convention. En effet, Rodriguez recourt à l'analyse systémique pour parvenir à une présentation formalisable des conventions. Nous présentons une synthèse rapide de l'approche de J. Rodriguez qui, sur le fond, est très proche des auteurs que nous avons présentés, avant d'analyser les différentes conventions de qualité que cette approche met en lumière.

#### \* Approche systémique des arrangements

Selon J. Rodriguez, les arrangements peuvent s'analyser comme des systèmes d'information. Dans un univers d'incertitude inter-subjective, l'arrangement est une structure de coordination des comportements offrant une résolution récurrente de problèmes, en émettant une information sur les comportements identiques des individus.

Ce système d'information se caractérise par sa morphologie, qui elle-même se décompose en un énoncé et un dispositif (matériel ou non). La morphologie correspond à la « structuration de la convention en tant que système d'information. En d'autres termes, le comportement des acteurs affirme la convention, mais celle-ci existe aussi en tant que forme matérielle que l'on peut décrire en tant que telle ». L'énoncé de la coordination est ainsi le message envoyé par ce système d'information. L'énoncé comporte trois éléments : un principe commun (équivalent au registre de justification de l'action), une distinction entre les adopteurs de la convention (objet de la convention de qualification et de la convention d'effort), des sanctions.

Le dispositif de la coordination se caractérise par trois éléments : la fréquence des contacts entre les adopteurs de la convention (qui permet de renouveler l'expérience de l'arrangement), le degré de standardisation de la diffusion de l'information entre adopteurs ( qui homogénéise l'expression de l'adoption de la convention) et, le degré de tolérance à la négociation ( qui définit la possibilité d'arrangements locaux au sein de la convention). Chaque convention est interprétée par les agents économiques, c'est-à-dire

qu'une partie de l'information délivrée par la convention le sera par les acteurs eux-mêmes, du fait même qu'ils adoptent la convention et s'y réfèrent dans leur action. L'interprétation ne doit pas être confondue avec la négociation, prévue par la convention en son sein. L'interprétation rend compte de la latitude des individus par rapport à l'adoption de la convention, alors que la négociation est un élément constitutif de la convention.

Les conventions se caractérisent par leur complexité. Il faut entendre complexité au sens de la théorie des systèmes, c'est-à-dire par la quantité d'information émise par le système en tant que structure. La complexité d'une convention traduit l'espace qu'elle laisse à l'interprétation des individus. Plus l'information qu'elle transmet est importante (i.e. les messages envoyés prévoient de nombreuses réponses aux cas d'incertitudes), plus la complexité de la convention est forte et moins l'interprétation est possible pour l'individu adopteur, et réciproquement. Le degré d'interprétation est donc inversement proportionnel à la complexité de la convention. Cette notion de complexité permet à J. Gomez de comparer entre elles les conventions en fonction de leur degré de complexité. Il distingue ainsi deux cas extrêmes de conventions : la convention monocentrée (complexité maximale, interprétation faible) et la convention polycentrée (complexité minimale, interprétation forte)<sup>1</sup>.

Enfin et c'est la caractéristique la plus importante dans l'analyse, la convention se caractérise par sa cohérence. La cohérence d'une convention traduit le fait que les éléments de sa morphologie ne sont pas contradictoires entre eux ou comme le dit J. Rodriguez « dissonants » entre eux. Cette notion est fondamentale pour comprendre la problématique de J. Rodriguez. En effet, ce qui fait qu'une convention est adoptée ou non est son pouvoir de persuasion. En d'autres termes les éléments de la convention n'envoient pas d'informations contradictoires, qui développeraient chez les individus une suspicion vis-à-vis de la convention. La notion de cohérence permet ainsi d'envisager une dynamique des conventions.

En effet, en tant que système, la convention obéit au principe élémentaire de sa propre conservation : en outre, elle est en compétition avec d'autres conventions (exemple :

---

<sup>1</sup> Rodriguez J., *Qualité et théorie des conventions*, coll. Recherche en gestion, Economica, Paris, 2002

conflit au sein d'une organisation entre le service commercial et le bureau d'études). Dès lors, comme le dit J. Rodriguez, « la fonction de comportement est la maximisation de la cohérence sous contrainte de suspicion ». La convention est soumise à disparition chaque fois qu'une information tend à la mettre en cause : c'est la suspicion. Celle-ci peut être endogène à la convention ou exogène. En fonction de sa réaction à la suspicion, la convention soit s'effondre, soit résiste et, de ce fait, se renforce, soit parvient à un compromis (« déplacement »). Par conséquent, les adopteurs d'une convention doivent veiller à sa cohérence interne (entre les différents éléments qui la composent et les informations que celle-ci émet), afin d'assurer la cohérence globale de la convention.

La convention apparaît donc comme une « construction des comportements des adopteurs, en même temps une structure d'information sur leur comportement ». Par conséquent, cet objet social ne saurait être statique : il évolue au gré des comportements autorisés par la convention. L'analyse dynamique des conventions permet donc de prendre en compte l'évolution de la convention. L'analyse dynamique revient de fait à étudier les variations de complexité de la convention.

#### \* La coordination de qualité

A partir de cette présentation, Rodriguez construit le concept de convention de qualité, qui se décompose en deux conventions : une convention « externe » à l'organisation – la convention de qualification – et une « interne » à l'organisation productive, la convention d'effort ; la première exprime le fait que la construction de la qualité est le fait d'une relation producteur/client, la seconde a trait à la construction de la qualité au sein de l'organisation et concerne directement les personnels qui y sont impliqués.

La convention d'effort est similaire à la convention de travail chez P. Solle, mais sa présentation s'en différencie par l'approche systémique de J. Gomez. En effet, la convention d'effort se caractérise par sa morphologie. Par son énoncé, la convention divulgue aux personnels des représentations de l'effort commun, le dispositif matériel en organise la communication, l'ensemble permet ainsi de définir un niveau commun de qualité. L'étape suivante du raisonnement est l'assimilation de la firme à une structure

énoncé/dispositif, caractérisée par son degré de complexité. Il existe ainsi deux types idéaux de firmes : les firmes à cohérence maximale, les firmes communautaires (complexité forte) et des firmes à cohérence minimale, les firmes marchandes (faible complexité).

La firme communautaire se définit comme : « l'entreprise basée sur une convention d'effort monocentrée... L'entreprise est maître de la qualité de la production, elle définit les normes d'évaluation de l'effort et le degré de liberté de l'employé est minimum : il adhère ou non à la convention, c'est-à-dire qu'il est dans la firme dont il partage les valeurs, ou en est exclu ». A l'inverse, la firme marchande est définie par une convention de type polycentrée où « le degré de liberté de l'employé est maximum, il doit interpréter l'effort en fonction des indications faibles émises par la convention. Tout se passe comme s'il existait une coordination interne par le calcul individuel, l'implication du salarié est relative à la rémunération (sous toutes ses formes) qu'il en obtient, le rôle de l'employé est alors mesuré par sa capacité à satisfaire à des exigences normatives peu nombreuses mais précises et à savoir adapter son effort en conséquence. ».

Chaque convention d'effort est ainsi analysable à partir de ces deux types idéaux. Il en est de même pour les conventions de qualification, que nous présentons maintenant.

La convention de qualification traduit « le consensus entre le client et son fournisseur tel que l'un et l'autre savent ce qu'il faut attendre d'une relation marchande... elle pose le problème de connaître qui est qualifié pour définir le bon niveau de qualité ». Elle est définie comme : « une structure de coordination des comportements des agents sur un marché. Elle établit la compétence d'un professionnel. Elle offre une procédure de résolution récurrente de problèmes de détermination de la qualité lors de l'échange, en émettant une information sur les pouvoirs de qualifier qu'il s'agit d'attendre des professionnels d'une part et des clients d'autre part ».

La qualification est la reconnaissance de la compétence d'un agent, lorsque celle-ci est unanimement admise comme allant de soi par le corps social. Cet agent est alors reconnu comme professionnel. La convention de qualification ne porte pas directement sur les caractéristiques des produits ou des prestations, mais sur le rôle des acteurs en présence.

Elle permet un partage des compétences entre professionnels et clients : elle définit la relation client/professionnel. Elle définit ce que le client est en droit d'attendre du professionnel. D'un côté, le principe commun assure le repérage des critères qui permettent de vérifier si un produit ou une prestation correspond ou non à ce que le client est en droit d'attendre. De l'autre, la convention de qualification comporte des sanctions en cas de manquement à une règle de l'accord par les professionnels.

Dans cette perspective, « la qualité est un signal parmi d'autres qui assure la mise à l'épreuve de la qualification, par l'adéquation entre ce que le client obtient, et ce qu'il est en droit d'attendre conventionnellement. Elle relie la compétence accordée au professionnel et l'exercice de cette compétence. La qualité communique une information en exprimant la concordance entre la qualification et sa réalisation, entre compétence virtuelle et performance repérable ». Si le client constate que la qualité correspond effectivement à ce qu'il est en droit d'attendre, son adhésion à la convention sera confortée, ce qui aura pour effet de renforcer la cohérence de la convention et sa légitimité. Comme le remarque J. Rodriguez, « plus la qualité est expérimentée, plus la qualification est vérifiée ».

Comme pour les conventions d'effort, les conventions de qualification se déclinent en deux types idéaux. Par ailleurs, J. Rodriguez assimile convention de qualification et marché. Le marché ne s'entend pas ici au sens néo-classique du terme, mais dans un sens plus commun, celui « d'espace socio-économique matériel dans lequel s'échange des produits... La convention de qualification caractérise le marché propre à une profession, en définissant ses règles du jeu ».

Ainsi sont définis le marché délégation et le marché compétition. Dans le premier cas, la complexité de la convention est maximale : « la convention décrit tous les types de comportements possibles,... les règles du jeu marchand sont totalement organisées par la convention ». A l'inverse, le marché compétition est caractérisé par une complexité minimale. La convention émet peu d'informations sur la qualification professionnelle, mais fréquemment : l'interprétation des agents est donc large, les règles du marché étant alors très largement influencées par les relations inter-subjectives des agents.

Rodriguez dresse ensuite une typologie des conventions de qualité à partir des types idéaux de convention d'effort et de qualifications. Cette typologie permet de déterminer quatre types génériques de conventions de qualité, qui se distinguent donc par le degré de complexité combiné des deux sous-systèmes qui les composent. C'est en ce sens que nous qualifions cette approche d'endogène, car le critère qui sert à distinguer les types génériques de conventions de qualité est un critère issu du mode de conceptualisation.

En croisant degré de complexité des conventions d'effort et degré de complexité des conventions de qualification, on obtient quatre formes canoniques de conventions de qualité. Reste à préciser le contenu de ces quatre types génériques, afin d'examiner ensuite un éventuel rapprochement avec les autres approches. La qualité de service public est « fondée sur la confiance que le public accorde aux professionnels, la proximité des acteurs, la faible technologie des contacts, etc ». En effet, « c'est la tradition de qualité lorsqu'il y a délégation à l'entreprise de l'évaluation des normes de qualité qui s'articule avec une convention communautaire, attribuant à la firme la capacité de donner du sens au travail des employés qui la composent ». Les exemples donnés sont la profession d'avocat, la banque traditionnelle, les services hospitaliers.

La qualité maison est soutenue par des conventions d'effort complexes qui se traduisent par des nombreuses règles de vie en communauté, mais les firmes font face à des « marchés aux pouvoirs de Clients-Rois autonomes et capricieux, dans la règle des caractéristiques des marchés compétition ». Les prix et délais sont des variables conventionnelles de la qualification.

La qualité standard ou « normalisée » émerge lorsque « la complexité de la firme et celle du marché sont minimum... Tant en interne qu'en externe, l'exigence est marchande : prix et délai sont les maîtres-mots. L'industrialisation de l'offre est de mise et la qualité consiste à produire et à vendre des objets conformes aux normes ».

Enfin, dans le cadre de la qualité libérale, « il y a une nécessaire confiance qui se traduit par une délégation de compétence entre client et fournisseur. L'entreprise est maîtresse de la qualité. Néanmoins, elle est organisée de façon telle que les employés sont directement soumis à la sanction de leurs performances individuelles et évoluent dans un

marché interne. L'individualisme des acteurs se combine avec le rôle de la réputation de la société dans la relation marchande ».

Nous sommes donc en présence de quatre types d'approches d'un même phénomène : la convention de qualité et sa pluralité. L'étude des différentes approches aura montrée que, même si les auteurs divergent quant aux différents critères qui distinguent les conventions de qualité, leur exposé laisse apercevoir des convergences et des recouvrements entre les différentes conventions de qualité.

## **2. Vers une conclusion de la notion d'arrangement de qualité.**

Ces différentes approches de la convention de qualité, pour proches qu'elles soient, nécessitent néanmoins un travail de synthèse sur plusieurs points. En premier lieu, il nous semble nécessaire d'en donner une définition unifiée. Nous compléterons ensuite cette définition par une description synthétique des éléments constitutifs de la convention de qualité. La question de la pluralité des conventions de qualité sera étudiée dans le cadre de l'analyse dynamique des conventions de qualité, car ces deux questions ne peuvent être dissociées.

### **a) La définition probante d'arrangement de qualité.**

Avant de donner une définition concise du concept de convention de qualité, il nous paraît nécessaire de rappeler deux hypothèses fondamentales de la théorie des conventions, car elles sont à la base du concept de convention de qualité. Ceci permettra de replacer ce concept dans le cadre plus général de la théorie des conventions. Nous préciserons ensuite en quoi la convention de qualité permet de rendre compte de la gestion de la qualité dans les services publics en précisant ces deux principaux éléments.

Deux hypothèses fondamentales de la théorie des conventions sont à la base de la définition de la convention de qualité : l'incertitude et la rationalité limitée des agents. Dans ce cadre, la convention est un dispositif cognitif collectif dont l'objet vise à résoudre les cas d'indécisions entre agents dans des situations d'incertitude. La convention est un outil cognitif sur lequel s'appuient les agents afin de dépasser leur rationalité limitée et les situations d'incertitude.

Une première définition de la convention de qualité peut donc s'énoncer comme suit : une convention de qualité est un dispositif cognitif collectif dont l'objet porte sur la qualité des objets. Mais cette définition revêt un caractère trop général. Il nous faut la préciser par sa décomposition en deux éléments : la convention de qualification et la convention de travail ou d'effort. Pour chacune de ces composantes, nous reprenons la définition qu'en donne Gomez :

« La coordination de qualification est une structure de coordination des comportements des agents d'un marché. Elle établit la compétence d'un professionnel. Elle offre une procédure de résolution récurrente de problèmes de détermination de la qualité lors de l'échange, en émettant une information sur les pouvoirs de qualifier qu'il s'agit d'attendre des professionnels d'une part, des clients de l'autre ».

« La coordination d'effort est une structure de coordination des comportements des agents travaillant dans une organisation. Elle établit le niveau d'effort communément admis comme normal. Elle offre une procédure de résolution de problèmes de détermination de la qualité du travail, en émettant une information sur les règles établissant l'implication de l'agent dans le groupe ».

La convention de qualité est constituée par la réunion de ces deux conventions indissociables dans la réalité.

La convention d'effort a pour objet la structuration de la qualité au sein d'une organisation et correspond à une homogénéisation de ce que nous avons dénommé la qualité voulue par le prestataire. La convention de qualification a pour but la structuration de l'aspect externe de la qualité et correspond à une homogénéisation de la qualité attendue par le client. Cette structuration de la qualité, tant en interne qu'à l'extérieur de l'organisation, cherche à construire des représentations communes de la prestation afin que l'évaluation par les parties prenantes soit fondée sur les mêmes critères d'évaluation.

En définissant des critères d'évaluation, la convention de qualité permet au prestataire de formuler une offre de services identifiable par le client et influe donc directement sur la réalisation de la prestation qui va être mise en œuvre par lui-même et par le client. En

outre, la structuration des attentes des deux participants à la prestation permet de résoudre d'éventuels conflits lors de l'évaluation de la qualité réalisée par le client et le prestataire. Ceci est d'autant plus nécessaire que la participation du client est forte dans le processus de réalisation de la prestation, puisqu'il s'agit alors de déterminer la part respective de chacun dans le résultat obtenu. En structurant les attentes, c'est la qualité réalisée par le prestataire et le client que l'on cherche indirectement à structurer et par là même la qualité perçue par le client. Par ailleurs, la convention de qualité cherche à influencer directement sur la qualité perçue par le client dans la mesure où elle définit les critères d'évaluation de la qualité communément acceptés par les acteurs du marché de la prestation (tant les prestataires que les clients) et que la convention « institutionnalise ». En fournissant des éléments d'évaluation de la prestation (à la fois sur le processus et sur le résultat), la convention de qualité permet au client et au prestataire d'apprécier le résultat sur des bases communes et d'éviter ainsi des conflits d'interprétation. La convention développe un « langage » commun qui permet aussi bien au prestataire de traduire en termes profanes son action et au client d'exprimer ses besoins.

Ainsi, l'incertitude issue des confrontations de registres élémentaires d'action différente est diminuée grâce à l'existence de la convention développée par les acteurs du marché.

Nous résumons les différents éléments que nous venons de discuter afin de mettre en évidence les différents points où la convention de qualité influence directement et indirectement sur le processus de construction et d'évaluation de la qualité à la fois pour l'utilisateur et pour le prestataire.

Reste à préciser le contenu des conventions de qualité, c'est-à-dire à en préciser les différents éléments qui la composent, convention d'effort et convention de qualification.

#### **b) L'analyse de consultation des arrangements de qualité.**

Le contenu des conventions peut être décrit grâce à leur morphologie et à leur complexité. Cette dernière caractéristique permet d'introduire des éléments de comparaison entre différentes conventions, mais ne permet pas de décrire une convention de qualité. Aussi ne retiendrons-nous ici que la notion de morphologie pour décrire le contenu d'une convention de qualité quelconque.

Nous pouvons affirmer que le contenu de l'accord a pour but de répartir les rôles dans la définition de la qualité. Ainsi, comme le note Salais : « chaque qualité de produit apparaît ainsi soutenue par un contexte d'interprétation commun à la population des producteurs et demandeurs engagés dans une coordination autour du produit. Ce contexte commun définit les compétences que doivent posséder (ou acquérir par apprentissage) les personnels engagés dans cette coordination et qui sont attendues par les autres »<sup>1</sup>.

Les éléments qui constituent la morphologie d'une convention de qualité sont au nombre de deux : l'énoncé et le dispositif matériel. Chacun de ces deux éléments permet de décrire et de repérer une convention de qualité. Nous détaillons chacun de leurs éléments pour chacune des composantes de la convention de qualité.

#### \* Morphologie de la convention de qualification

L'énoncé de la convention de qualification a pour objet de définir les compétences du professionnel. Il se décompose en trois éléments :

- Le principe supérieur commun : il définit la compétence que le client est en droit d'attendre du professionnel. Par conséquent, il définit le champ d'intervention du professionnel et caractérise le métier et ses objectifs.

- La distinction entre adopteurs : Les parties prenantes à la convention sont dénommés « adopteur ». La distinction définit le rôle respectif du client et du professionnel. Elle permet en cas de conflit de définir la responsabilité de chacun.

-La sanction : son existence permet à la convention d'être suivie par les adopteurs. En cas de non-respect des éléments de la convention par l'un des adopteurs, celui-ci est sanctionné et souvent exclu.

Le dispositif matériel de la coordination de qualification comporte trois éléments :

---

<sup>1</sup> Solle P., *Incertitude et interactions de travail : des produits aux conventions*, op.cit. p.166, 2002

- la fréquence des contacts entre adopteurs de la convention.
- le degré de standardisation de la diffusion de l'information entre adopteurs.
- le degré de tolérance à la négociation entre adopteurs au sein de la convention.

En ce qui concerne les différents éléments de la convention d'effort, les éléments qui la caractérisent, se structurent selon la même grille.

\* Morphologie de la convention d'effort.

*L'énoncé de la convention d'effort* explicite la nature de la qualité du travail qui est demandé à chacun des participants, il diffuse les critères de la qualité au sein de l'organisation. Ainsi :

- Le principe supérieur commun détermine ce sur quoi se fonde l'excellence du travail dans l'organisation.
- La distinction : décrit les différents types d'adopteurs. Au sein de l'organisation, l'énoncé distingue les dirigeants des employés et des usagers. La hiérarchie traduit cette distinction.
- La sanction : exprime comment l'effort des employés les exclut (sanction négative) ou les inclut dans l'organisation (sanction positive).

Le dispositif matériel de la convention d'effort comporte également trois éléments, comme dans le cas de la convention de qualification.

- la fréquence des contacts entre adopteurs de la convention. Elle est déterminée par la structure hiérarchique de l'organisation. Les modes d'évaluation des salariés permettent notamment de déterminer cette fréquence. Deux modes d'évaluation extrêmes sont envisageables : l'évaluation est objective, l'employé est soumis à une obligation de résultat ; l'évaluation est subjective, l'employé est soumis à une obligation des moyens.
- le degré de standardisation de la diffusion de l'information entre adopteurs. L'utilisation de technologies dans la communication interne assure l'homogénéisation de l'effort des salariés.

- le degré de tolérance à la négociation entre adopteurs au sein de la convention. L'employé est-il impliqué dans la négociation avec les dirigeants ou celle-ci relève-t-elle d'une règle conventionnelle ?

Chacun des éléments de ces deux conventions constitutives sont autant de points de repérage de celles-ci. Il n'en demeure pas moins que généralement, la convention de qualité se matérialise par une institution générique en charge de définir la qualité et de la faire respecter.

De ce fait, l'étude d'une entreprise et de sa convention d'effort ne permet de repérer qu'une interprétation des acteurs de la convention et non la convention dans son ensemble, sous sa forme générale, institutionnelle. Nous reviendrons en détail sur cette question précise de la dynamique des conventions de qualité dans la section suivante.

Auparavant, nous voudrions souligner l'adéquation de ce cadre théorique pour rendre compte de la problématique de la gestion de la qualité dans les activités de service.

### **3. La pertinence de la notion d'arrangement de qualité pour l'étude des organisations publiques.**

Nous argumenterons la pertinence de la vision conventionnaliste pour l'étude des problèmes de gestion de la qualité dans les organisations publiques sur la base de trois arguments essentiels. L'étude des caractéristiques des activités de service dans la première partie a mis en évidence l'extrême difficulté qu'il y a à parvenir à un accord sur la qualité d'une prestation. Pour les organisations publiques, l'incertitude sur la qualité trouve sa source dans l'incertitude inter-subjective de la relation de service et dans l'immatérialité. L'immatérialité des organisations publiques renvoie aux rôles des objets dans les coordinations inter-individuelles, aspect fondamental de la théorie des arrangements

L'incertitude inter-subjective est également une hypothèse à la base de la théorie des arrangements. Ces deux caractéristiques des services publics trouvent donc un statut théorique qu'elles n'avaient pas dans les approches de la gestion de la qualité que nous

avons présentées dans la première partie. Ceci permet de justifier de la cohérence de notre approche théorique.

### **a) La caractéristique immatérielle et le rôle des objets dans le contrat**

Dès ses origines, la théorie des arrangements porte un intérêt particulier au rôle des objets dans les mécanismes de coordination inter-individuelle.

Tuvernay étudie les relations inter-individuelles non médiatisées par un objet et porte son attention sur les outils qui sont mis en œuvre par les individus dans leur relation d'échange. Plus généralement, la théorie des conventions cherche à intégrer les objets et leur utilisation par les individus dans l'action, car ceux-ci n'ont de sens que replacés dans leur contexte d'utilisation. Trosa résume clairement la position de la théorie des conventions : « Quant aux objets, nous entendons leur reconnaître la place qui leur revient dans les contraintes du jugement réaliste, en nous refusant à n'y voir que des supports arbitraires offerts aux investissements symboliques de personnes, pour qui ils ne représenteraient rien d'autre qu'un moyen d'exprimer leur appartenance à des groupes ou, ce qui dans cette logique, revient au même, de manifester leur distinction. Pour autant, nous ne nous alignons pas sur une forme de réalisme que l'on trouve particulièrement développée dans l'économie et qui verrait les objets, définis soit par leur capacité à être échangés et à supporter naturellement un prix, soit par leur capacité fonctionnelle à être efficaces, la seule puissance d'ordre qui s'imposerait aux personnes. Renvoyant dos à dos la fétichisation réaliste et la déconstruction symbolique, nous cherchons à montrer la façon dont les personnes font face à l'incertitude en s'appuyant sur des objets pour confectionner des ordres et inversement, consolident les objets en les attachants aux ordres construits.

Cette intégration du rôle des objets dans un cadre théorique nous paraît fondamental, car comme le note P. Solle : « la capacité d'anticipation de l'acteur contenue dans la convention repose aussi sur les objets présents dans la situation. L'anticipation sera d'autant mieux réalisée que tous partagent des compétences vis-à-vis des objets... La présence des objets communément identifiés, sinon lève complètement le doute, du

moins spécifique les incidences que peut avoir sur le cours collectif de l'action le doute qui saisit tel ou tel devant l'indécidabilité de l'action »<sup>1</sup>.

Cette approche nous semble donc très pertinente dans le cas des activités de service public dans la mesure où leur caractère plus ou moins immatériel détermine des modes d'évaluation de la qualité par l'utilisateur et le prestataire et que, par conséquent, la question du rôle des objets dans la prestation de service doit trouver place dans un cadre théorique adéquat.

Comme le laisse envisager la typologie des activités de services que nous avons proposée, certaines d'entre elles sont totalement immatérielles, alors que d'autres incluent un élément matériel important. La présence ou l'absence de cet élément matériel a de fortes conséquences sur les modes de construction et d'évaluation de la qualité, comme nous l'avons montré dans la première partie. Dès lors que le résultat est immatériel, l'évaluation de la qualité par l'utilisateur s'établit sur la base de représentations du résultat. Ainsi, lorsque le jugement sur la qualité ne peut s'appuyer sur des éléments matériels objectivables, les acteurs de la prestation doivent s'appuyer sur des outils alternatifs dans leur jugement, c'est-à-dire mettre en place des procédures, des règles qui permettent de porter un jugement sur le résultat de la prestation lorsqu'il est isolable du processus de réalisation. Dans le cas contraire, le jugement porte principalement sur le processus de réalisation. L'objet de la convention de qualité vise précisément à construire cette représentation et à l'homogénéiser, afin de faciliter la relation de service et plus généralement, à permettre les échanges en réduisant l'incertitude qui naît de ces différences de représentations. La convention de qualité apparaît comme un véritable outil de structuration d'une offre et d'une demande, avec cette caractéristique remarquable que cet outil est construit par les acteurs eux-mêmes et, l'interprétation en situation des acteurs modèle l'évolution de cette construction des références communes. Le caractère immatériel des prestations de service renforce la nécessité de cette construction d'éléments de références communes par les acteurs.

---

<sup>1</sup> Trosa L., *Les catégories de l'action collective*, in *Analyse économique des conventions*, op.cit., pp. 139-168, 2004

Dans le même temps, cette relation qui s'établit entre usager et prestataire dans la réalisation de la prestation augmente le degré d'incertitude sur la qualité du résultat. Cette caractéristique des services renvoie également à un élément central de la théorie des conventions : l'incertitude inter-subjective.

### **b) La relation d'organisation publique et l'incertitude dans la coordination des actions des agents économiques.**

Alors que l'incertitude qualitative est généralement un point d'achoppement important pour la théorie économique, la théorie des arrangements pose l'incertitude comme hypothèse centrale à la base des comportements économiques et managériaux. Alors que la théorie économique a des difficultés à rendre compte des arrangements (généralement institutionnels) auxquels parviennent les acteurs en situation d'incertitude, la théorie des conventions a pour ambition d'en rendre compte en abandonnant les hypothèses discutables de la théorie économique standard.

Reconnaître comme hypothèses la rationalité limitée des agents et l'incertitude inter-subjective qui naît des relations inter-individuelles, c'est donner un statut théorique à la notion de relation de service qui cherche à rendre compte des difficultés de compréhension des agents dans la réalisation et dans l'évaluation du résultat de la prestation, source d'une incertitude ontologique. La qualité du service et par là même, la valeur de celui-ci est directement liée à la valeur d'utilisation par le client. Or, le service n'a de valeur que par ses effets qui sont difficilement vérifiable et anticipables lorsque la demande s'exprime.

Cette caractéristique est d'autant plus marquée que la prestation est totalement immatérielle et ne repose que sur des connaissances homogénéisées dans des langages spécifiques et pour la réalisation de laquelle, le travail du prestataire est essentiellement un travail de traduction de solutions en terme profane. L'incertitude est forte parce qu'elle est basée sur des confrontations de registres différents d'action qui possèdent chacun leur propre langage. D'où la nécessité pour les acteurs en situation d'incertitude de mettre en place des mécanismes sur lesquels ils vont pouvoir s'appuyer afin de développer un langage commun, des références communes. Celles-ci seront alors les critères sur lesquels le jugement sur la qualité s'appuiera.

### **C) La synthèse de la théorie de la qualité appliqué aux organisations publiques**

Outre les deux éléments précédents, la théorie des conventions avec son postulat principal - la reconnaissance théorique dans un cadre cohérent de la pluralité des modes de coordination – permet de rendre compte de la nature des activités de services dans leur globalité. La relation de service, qui inclut une dimension extra-marchande des services, permet de montrer la spécificité des activités de services publics par rapport aux activités industrielles. Les différentes formes d'activités de service acquièrent enfin, avec cette approche, un statut théorique qui leur faisait défaut. En effet, qu'il s'agisse d'une prestation totalement automatisée, se rapprochant d'un bien dans son processus de production ou qu'il s'agisse d'une prestation de type conseil, fondée uniquement sur l'expérience du consultant et ses connaissances, l'approche retenue permet d'expliquer que chacun de ces types de service développe des mécanismes de construction et de gestion de la qualité différents et adaptés à leur contexte. Le plus remarquable dans cette approche n'est pas tant la reconnaissance de cette pluralité que le fait qu'aucun de ces modes de coordination n'est déclaré « supérieur » à un autre.

Le cadre théorique de l'économie des conventions nous paraît donc être particulièrement bien adapté pour appréhender la problématique de la productivité et de la qualité dans les services publics et plus particulièrement de la gestion de la qualité, puisque cette approche refuse d'effectuer une coupure entre d'un côté les pratiques des acteurs et d'un autre côté les structures institutionnelles qui permettent ces actions et en sont en même temps le résultat.

Elle permet au travers du concept de convention de qualité, de rendre compte théoriquement des différentes caractéristiques des services qui influent sur la construction de la qualité dans les services publics et sur son évaluation. Le graphique ci-dessous synthétise cette correspondance entre hypothèses de la théorie des conventions et caractéristiques des activités de service.

Après avoir présenté les différentes approches du concept de convention de qualité, nous en avons proposé une définition synthétique en nous appuyant principalement sur les apports de M. Giraud.

Nous avons ensuite montré l'intérêt et la pertinence de ce concept pour rendre compte de la question de la qualité dans les activités de service public. Ceci ne constitue qu'une première étape dans la présentation du concept. En effet, nous n'avons pas encore abordé la question des différentes conventions de qualité mises en lumière par les quatre auteurs. Cette question ne peut être dissociée de l'analyse dynamique des conventions de qualité que nous allons désormais aborder et qui nous permettra de montrer que l'évolution d'une convention de qualité donne naissance à des mécanismes institutionnels de gestion de la qualité. En effet, la convention de qualité et plus généralement, toute convention, n'est pas un objet social figé, puisqu'elle résulte de l'interaction des agents qui s'y réfèrent et qui, en s'y référant la font évoluer.

Ainsi, nous serons en mesure d'analyser l'existence de l'étalonnage, en montrant qu'il correspond à la cristallisation d'un compromis entre plusieurs conventions de productivité et de qualité dans un type de service public aux caractéristiques particulières.

#### **4. Les différentes approches de la productivité dans les activités de service**

Le concept de productivité, dans ses multiples dimensions et variantes est issu de la productivité dite matérielle ou production d'objets autonomes, identifiables quantitativement, dénombrables lorsqu'ils sont reproductibles ou analysables en termes d'indices de volume lorsqu'ils forment un ensemble hétérogène. Les difficultés théoriques et pratiques rencontrées alors paraissent surmontables, en ce sens que, dans la plupart des cas, les résultats statistiques obtenues peuvent donner lieu à des interprétations pertinentes.

De son côté, le terme de service recouvre un large éventail de concepts et renvoie à des champs théoriques distincts, souvent non compatibles. Dans la littérature économique courante et dans les statistiques, les services, au pluriel, désignent plutôt des branches d'activité ou des types de professions, qui semblent se distinguer de la production agricole, industrielle ou artisanale par le fait que le résultat final de l'activité n'est pas un objet tangible, constituant le principal support de la relation entre la production et la consommation du résultat. Cette dernière relation n'est pas fractionnée par l'échange (marchand ou non) ou la mise à disposition de biens, elle se présente comme une relation plus ou moins directe entre des prestataires et des utilisateurs. Bien que la forme de cette relation directe puisse être très variable selon les cas, bien que nombre d'activités de services aient des dimensions de transformation d'objets et inversement, cette distinction n'est pas sans fondement. Quelle que soit la référence théorique retenue pour cette notion usuelle de services, souvent assimilée à celles d'activités tertiaires, nous pouvons admettre qu'elle est d'emblée assez nettement différente de celle de production manufacturière ou production de biens ; même si l'on utilise fréquemment des expressions telles que la production de services ou si l'on désigne certains services comme des produits (une agence de tourisme proposera ses produits, et il en sera de même des institutions bancaires comme la banque Postale, voire d'enseignement), ou encore si nous admettons l'existence de formes d'industrialisation de certaines activités de services, les débats théoriques, méthodologiques et statistiques conduisent à distinguer biens et services (dans la production et dans la consommation) comme formes complémentaires mais alternatives du résultat de l'activité et du mode de consommation de ce résultat.

Mais si la notion de services est apparemment antinomique de celle de production d'objets et s'il est vrai que le concept de productivité est initialement associé à ce dernier terme, il semble en résulter une semblable antinomie entre productivité et services : l'idée même d'une évaluation de la productivité serait alors à rejeter là où il n'y a pas de quantité produite, autonome, identifiable de façon indépendante des effets de l'activité dans la consommation finale. En d'autres termes, puisque le schéma qui fonde l'analyse de la productivité dans les activités industrielles est long (activité de production – quantités produites – consommation des biens produits et effets individuels ou sociaux de cette consommation) et que le schéma correspondant, dans le cas des activités de services, est « court-circuité » (activité de prestation – consommation directe de cette activité par les acheteurs ou bénéficiaires). Nous ne voyons pas à quoi pourrait s'appliquer l'idée de productivité, si toutefois nous souhaitons lui conserver sa vocation initiale et posséder ainsi un outil méthodologique commun à ces deux grandes formes d'activités.

Le raisonnement précédent doit-il conduire à refuser de recourir au concept de productivité dans le cas des activités de services, ou faut-il au contraire tenter d'affiner les méthodes industrielles pour les adapter aux services ? Pourquoi la question de la productivité dans les activités de service et pourquoi son émergence au cours de ces dernières années ?

Les mesures effectives de la productivité dans les activités tertiaires et les comparaisons théoriques et statistiques effectuées sur ce plan entre les trois grands secteurs traditionnels, ne datent pas d'aujourd'hui. Elles ont débuté aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne dans la seconde moitié des années trente et en France à la fin des années quarante.

Le contexte initial de ces avancées théoriques était, un peu comme aujourd'hui, celui d'une crise marquée par la montée du chômage et la définition de politiques économiques se posant notamment la question des emplois « non productifs » soit sous l'angle d'un coût global à réduire pour des raisons d'équilibre budgétaire ou de lutte contre l'inflation, soit sous celui d'une demande à soutenir ou d'un chômage à contenir. Mais, si la résurgence du chômage comme manifestation première de la crise des économies

occidentales paraît liée à ce regain d'intérêt pour la productivité des activités de service, ce n'est pas le chômage en lui-même qui appelle ces réflexions, ce sont les stratégies envisagées pour surmonter la crise. Le pôle stratégique actuellement dominant n'est en effet plus celui qui voyait dans la croissance de l'emploi tertiaire la forme privilégiée d'absorption de la main-d'œuvre en période de croissance heureuse de la production. C'est, à l'inverse, le courant de la réduction des « coûts de l'organisation », qui s'exprime le plus fortement, aussi bien du côté des entreprises que dans les discours gouvernementaux. Considérant que la crise est fortement liée à la montée de coûts tertiaires qui compriment la rentabilité et l'incitation à investir, certains économistes estiment que la sortie de la crise passe par une réduction de ces coûts, associée à une modernisation ou une industrialisation des services ou encore à des progrès significatifs de la productivité tertiaire. L'accent mis de façon récente sur la productivité des activités de service répondrait selon nous en premier lieu à cet impératif stratégique de l'Etat et des firmes industrielles en situation de crise, prenant conscience que la relance de la mise en valeur des capitaux nécessite la conquête de nouveaux continents de l'activité (notamment les services), associée à la réduction des « frais généraux ». Dans le même sens, au niveau cette fois des politiques publiques, c'est bien le coût des activités de service qui focalise l'attention lorsqu'il s'agit de contenir les déficits budgétaires, de favoriser la reprise économique.

#### **a) La productivité dans les activités de service : définition et méthodes existantes**

Il ne s'agit pas de reprendre ce qui a déjà été exposé ailleurs, ni de comparer la signification des principaux concepts de productivité en vigueur mais bien au contraire de limiter et de centrer la recherche théorique. A cet effet, nous avons choisi, sans faire preuve d'originalité en la matière, de mettre l'accent sur la productivité du travail pour des raisons théoriques tenant à l'importance que nous accordons au facteur travail dans l'analyse des structures économiques marchandes (tout spécialement lorsqu'il s'agit des activités de service, où ce facteur semble jouer un rôle plus important qu'ailleurs). Contrairement à une démarche théorique qui consisterait à étudier d'emblée la définition de ces concepts en termes d'indices, il semble méthodologiquement fondé de commencer par le cas élémentaire des monoproductions ou mono-activités ; les indices posent ensuite différents problèmes liés à l'agrégation, mais nous pouvons sérier les difficultés. La productivité du travail, tout d'abord, suppose que l'on se fixe clairement une unité de

Production (et non pas seulement un produit donné) et un intervalle de temps de référence pour le processus de production étudié. Nous définirons alors ce concept comme le rapport de la quantité produite par cette unité, pendant cette période, à la quantité totale de travail dépensé dans cette unité, pendant la même période ; ces précisions seront particulièrement importantes dans l'analyse des unités de services ou de leurs niveaux intermédiaires d'organisation ; le choix du « niveau », c'est-à-dire de l'unité ou du procès de travail est crucial, la seule limitation des choix possibles (mais elle est de taille) étant donné que l'on puisse identifier un output relatif à cette unité (atelier, bureau, branche...).

Une deuxième précision est essentielle pour notre propos, celle qui s'intéresse à la différence entre productivité brute et productivité nette d'une unité de production. En effet, dans les considérations précédentes, la productivité du travail est définie, dans le cas d'une unité monoproductrice, comme le rapport  $Pr = Q/L$ , où  $Q$  est la quantité produite par cette unité pendant l'intervalle de temps de référence et  $L$  la quantité de travail dépensé. Il s'agit alors de la productivité brute où l'on n'isole pas le rôle éventuel des consommations intermédiaires et où l'on retient au numérateur, comme résultat de l'activité de l'unité, la totalité du produit. Or il se peut que la progression de la quantité produite  $Q$  ne tienne pas aux facteurs de production de l'unité envisagée (travail, équipement, organisation) mais à une amélioration qualitative des biens intermédiaires, matières premières, produits semi-finis, limitant par exemple les produits défectueux ou influant positivement sur la fonction de production de l'entreprise (engrais plus efficaces dans la production agricole, aciers de meilleure qualité dans la mécanique...). Ceci est une première raison pour considérer que le rapport  $Q/L$  ne mesure pas forcément au mieux l'efficacité spécifique de l'unité étudiée, cette efficacité dépendant également du fonctionnement des unités situées en amont. Une seconde raison, plus importante encore est que les diverses unités produisant le même bien peuvent être plus ou moins « intégrées verticalement » et que s'en tenir aux quantités finales pour évaluer leur productivité défavoriserait les unités les plus intégrées.

Plus généralement, puisqu'une unité transforme, avec ses propres facteurs de production, des inputs en outputs, il peut sembler légitime de considérer que ce qu'elle produit par elle-même n'est pas la quantité finale brute, mais une « quantité » venant s'ajouter aux inputs intermédiaires, une « valeur d'usage ajoutée ». Ceci tiendrait simplement au fait que toute production est en réalité une opération de transformation au sein d'une chaîne

d'interdépendances. Pratiquement, cette conception est d'un usage plus délicat, en raison de l'hétérogénéité de l'output et des inputs. Il n'y a pratiquement jamais de « quantité » additionnelle concrète (si ce n'est lorsqu'on produit du blé avec du blé, ou de l'argent avec de l'argent...). Ici encore, la technique des indices vient au secours de l'économiste et aboutit au concept de valeur ajoutée à prix constants, puis, après division par les quantités de travail dépensé, de productivité nette du travail pour l'unité de production étudiée.

Selon ce que l'on déduit de la production brute, la production et la productivité nette peuvent différer. Nous pouvons raisonnablement s'en tenir à la soustraction des consommations intermédiaires (en volume), assez bien définies dans les comptabilités. Les statistiques usuelles qui fournissent les taux de croissance de la productivité du travail (ou productivité apparente du travail) selon les branches de l'économie se réfèrent à la valeur ajoutée (brute) à prix constants, divisée, selon les cas, par les effectifs (productivité par personne employée), ou par l'activité mesurée en heures de travail (productivité horaire) pendant la période de référence. C'est donc des statistiques de productivité nette, au sens précédemment donné à ce terme. La diversité tertiaire impliquera une diversité des choix en matière d'évaluation de la productivité, lorsque cette évaluation sera jugée significative.

### **a.1. La méthode générale des comptes à prix constants**

En se limitant maintenant au cas, le plus fréquent, où il paraît légitime de se fonder sur la valeur ajoutée pour évaluer l'output d'une activité, nous rappelons le principe de passage de cette valeur ajoutée en prix courants à la valeur ajoutée en « volume », ou à prix constants. La solution statistique générale est simple. Elle consiste à retrancher du volume statistique de la production le volume statistique des consommations intermédiaires (différence pondérée). Cette méthode est dite de « double déflation » parce que, pour obtenir le premier volume, on effectue une déflation par l'indice des prix de la production et, pour calculer le second, on utilise l'indice de prix des consommations intermédiaires de la branche. En réalité, rien n'interdit en théorie d'effectuer lorsque c'est possible des évaluations directes de la quantité des produits de la branche à l'instant  $t_i$ , plutôt que de passer (pour obtenir le volume en  $t_i$ ) par une déflation de la valeur de la

Production en t i par un indice de prix. Cette remarque vaut particulièrement pour certaines activités de service. L'interprétation de cette valeur ajoutée à prix constants n'est pas si simple : que représente en effet la différence entre un volume de blé produit et un volume de semences, d'engrais et de matériels agricoles ? Nous pouvons toutefois admettre que l'intérêt et les limites de ces mesures sont à peu près connus et sont de même nature chaque fois que l'on utilise des indices.

## **a.2. La méthode d'évaluation du produit en « volume » dans les activités de service**

Les difficultés et les choix qui caractérisent toutes les mesures de productivité se multiplient dans le cas des services ou au moins pour certains d'entre eux. Les techniques des comptes à prix constants, ou des « volumes », supposent l'existence :

- soit d'indices de prix construits à partir du repérage d'unités marchandes produites ;
- soit d'indicateurs directs de quantités physiques produites, pondérées afin de fournir un indice de quantité.

Les difficultés surviennent dans le cas d'activités pour lesquelles on ne sait plus très bien dissocier l'évolution de la valeur produite en évolution en volume et évolution en prix, pour des raisons tenant au caractère apparemment insaisissable du produit. Lorsque la définition d'unités produites devient problématique, comment en effet s'appuyer sur des prix unitaires et sur des indices de prix ? Comment se représenter même un « volume » dans ce cas ? Toute une série de techniques se présentent alors. Dans l'état actuel des choses, nous pouvons dire que les statistiques de volume de productions de nombreux services sont le fruit d'expédients plus ou moins raffinés utilisant une grande diversité de voies.

Supposons par exemple que l'on se trouve confronté au problème de l'évaluation du volume produit par une branche de santé ou de conseil aux entreprises. A quelles notions de produit pouvant se référer l'économiste ou le statisticien privés du support rassurant d'une production d'objets tangibles ? Nous pouvons résumer ainsi les réponses que l'on fournit, en France ou à l'étranger, à de telles questions concernant l'évaluation du volume produit par des branches de ce type.

On déflate la valeur produite par la branche en utilisant l'indice général des prix de l'économie. C'est évidemment une solution désespérée et un aveu d'impuissance : si on appliquait une telle méthode à une branche industrielle qui aurait réalisé de forts gains de productivité accompagnés d'une baisse du prix unitaire de ses produits, cela conduirait à ne pas enregistrer statistiquement ces gains de productivité. On déflate aussi par un indice des salaires de la branche en question (ou par un indice de salaires jugés voisin si on ne dispose pas de données suffisantes sur la structure des salaires de la branche). C'est à peine mieux puisque, si l'on suppose que la majeure partie de la valeur ajoutée est constituée de salaires, cela revient à utiliser à peu près la même variable au numérateur et au dénominateur de la productivité.

La situation est encore pire lorsqu'on utilise les effectifs de la branche considérée pour estimer le volume de sa production, puisque alors c'est exactement le dénominateur de la productivité que l'on retient comme numérateur. Or une telle méthode est parfois utilisée dans les statistiques nationales, pour certains services.

Une autre méthode consiste à déflater la valeur produite par un indicateur de prix d'une activité industrielle liée à cette activité de service, si tel est le cas. On tente aussi de se rapprocher d'une notion de quantité produite en repérant directement, dans l'activité étudiée, l'existence de certains « actes » ou opérations de service plus ou moins codifiables. Si leur quantification directe est possible, on étend à l'ensemble de la branche cette évaluation partielle de la progression des résultats. Ainsi, dans le cas des activités de service bancaire et financier, le manuel des méthodes de comptabilité nationale française propose, faute de mieux, de déflater le produit en valeur de cette branche par un indice des prix de divers services annexes de gestion (gestion de portefeuilles, placement de titres), plus faciles à repérer. Mais, au moins dans cet exemple, on ne peut guère se satisfaire d'une telle solution. Imaginerait-on de calculer la production de la branche transport à partir de l'indice de recours aux tickets de quai ? Une telle méthode ne semble applicable que si les actes ainsi isolés peuvent être considérés comme suffisamment représentatifs de l'ensemble des résultats. C'est notamment dans cette voie « classique » que nous proposerons d'approfondir les mesures de la productivité dans certaines activités de service.

## **b) Une classification des activités de service adaptée aux analyses de productivité**

Le problème que l'on cherche à résoudre dans cette partie consiste avant tout à distinguer et classer les principales formes du résultat des activités de services, dans le but de mesurer, évaluer ou simplement repérer ce résultat, pour le mettre en rapport avec la quantité de travail fourni.

### **b.1. Les conditions générales de pertinence du concept de productivité : première approche**

L'idée qui préside à cette proposition de classement est la suivante : il existe dans la constellation des services une gradation des formes de production et de résultat allant d'activités de services, pour lesquelles des analyses de productivité peuvent être menées en conformité avec les méthodes traditionnellement appliquées à l'industrie, à des activités où elles ne s'appliquent pas sous cette forme classique et où d'autres évaluations doivent prendre le relais. La caractéristique essentielle, de ce point de vue, n'est plus l'opposition traditionnelle, encore très généralement utilisée, entre le « matériel » et « l'immatériel »<sup>1</sup>. Ni les activités de services, ni leurs résultats, ne sont « immatériels ». Ils relèvent simplement, en général, d'autres formes de matérialité que la matérialité typique de la production manufacturière. Le critère distinctif central que nous retenons est celui qui oppose, d'une part, des produits (ou prestations) suffisamment standardisés, délimités ou reproductibles, et, d'autre part, des produits marqués par les aléas de la création, de l'initiative, des relations sociales rétroactives,.....

En effet, la productivité du travail est avant tout le concept de comparaisons, dans le temps ou dans l'espace, du temps mis à effectuer une opération de production ou de prestation. Si le fruit de cette opération demeure à peu près de même nature dans l'intervalle du temps de la comparaison, alors nous pourrions utiliser avec profit les analyses de productivité, quand bien même elles porteraient sur les activités de services relativement complexes. La « matérialité » traditionnelle de l'opération, c'est-à-dire le fait qu'elle s'applique principalement à des objets ou des entités physiques repérables et isolables, est souvent un facteur favorable aux analyses de productivité, parce qu'elle

---

<sup>1</sup> Vincent L., *La mesure de la productivité*, Dunod, Paris, 1998

tend à rendre comparables les résultats, parce qu'elle en facilite la reproduction ou la standardisation. Mais elle n'est pas une condition nécessaire. Sur cette base, nous nous proposons d'établir un classement plus détaillé des activités de services, en fonction du degré de pertinence du concept de productivité éventuellement appliqué aux opérations correspondantes.

## **b.2. Les activités de services à forte dimension de traitement matériel de supports techniques.**

Nous regroupons dans cette rubrique trois ensembles de services.

\* Les services (aux individus ou aux entreprises, ou toute autre unité sociale) s'appliquant principalement à des biens ou systèmes matériels pour en modifier ou restaurer les caractéristiques utiles (techniques, sociales, spatiales), ou pour les mettre à la disposition des usagers pour des usages codifiés (exemple : réseaux de télécommunications). A certains égards, de tels services pourraient être classés du côté de la production matérielle classique. Leur intégration statistique courante au bloc tertiaire peut s'expliquer soit par une dimension (souvent seconde) de relation directe avec l'utilisateur, soit, surtout, par le fait que leur résultat ne circule pas de façon autonome : il reste attaché aux biens ou système qui en forment le support principal. Peuvent être répertoriées dans cette catégorie les activités de transport des biens, de réparation de biens, d'entretien de biens, de restauration alimentaire dans ses fonctions de production et mise à disposition de repas, d'hôtellerie et hébergement au moins dans leurs fonctions de mise à disposition et entretien des locaux.

Du point de vue de l'analyse de la productivité, nous pourrions ajouter à cette liste les activités de transport et de distribution de courrier, des télécommunications (dans leur fonction de transport de signes matériels et de supports d'informations), de la récupération et du commerce de gros : dans ces différents cas, nous admettrons en effet que la dimension de transformation d'objets, de modification ou préservation de certaines de leurs caractéristiques est primordiale dans l'activité.

\* Les services (quels qu'en soient les destinataires) s'appliquant principalement à des biens matériels ou à des informations codées, pour en assurer la mise à disposition, la

Vente, l'échange ou changement de propriétaire, la transmission sans modification notable de leurs caractéristiques utiles (le cas des activités de traitement standardisé d'informations codifiées, transactions et location immobilière, locations diverses). Les services bancaires financiers et d'assurance pourraient, pour certaines de leurs fonctions (transactionnelles), être inclus dans cette catégorie.

\* Les services, destinés aux individus ou ménages, s'appliquant principalement à leur personne physique pour en assurer le transport (quel qu'en soit le mode), l'hygiène corporelle (coiffure, esthétique...), l'entretien courant (distingué, tant que possible, des prestations médicales ou paramédicales). Toutes ces activités de services citées précédemment ont en commun :

- l'existence d'un support d'activité généralement isolable et identifiable (biens ou personnes physiques ou informations « inscrite »),
- le caractère relativement normalisable et reproductible des actes s'appliquant à ces supports, dans la majorité des cas.

Ces deux conditions font qu'il est possible (selon des modalités évoquées plus loin) de déterminer quelle quantité ou quel « volume » de ce support est transformé, déplacé, échangé, mis à disposition à l'occasion de ce « service ». « L'objet du service » prenant ici une forme matériellement autonome vis-à-vis de l'activité elle-même, on se trouve dans une situation qui s'apparente, du point de vue de l'analyse de la productivité, à celle de la productivité traditionnelle.

Si nous admettons que, pour ces trois catégories des activités de services, les problèmes de mesure de la productivité relative aux branches correspondantes ne sont guère plus délicats que dans le cas de la production manufacturière, nous aboutissons déjà à considérer que pour près de la moitié du tertiaire il n'y a pas plus de problème de principe que pour l'industrie en matière de productivité, mais seulement des difficultés d'adaptation.

### **b.3. Les services intellectuels s'appliquant à des savoirs productifs organisés**

Il s'agit ici de services (marchands ou non) destinés aux entreprises ou aux administrations, ne s'appliquant pas principalement à des biens (d'où l'usage fréquent du terme « immatériel ») mais conditionnant la production, son organisation, sa gestion :

ingénierie, conseils et expertises, services financiers, bancaires et juridiques destinés aux entreprises, services de recherche-développement, de production de logiciels et progiciels, de création publicitaire, d'assurance des entreprises. Dans la plupart des cas, le résultat spécifique de ces services n'a pas d'existence autonome vis-à-vis de la production finale (en volume, en valeur, en valeur ajoutée...) des entreprises ou administrations qui les utilisent, il peut rarement être isolé et découpé en unités plus ou moins normalisées. Du point de vue des coûts de l'entreprise, ces services interviennent au niveau des frais généraux ou des investissements dits « immatériels », mais ils ne correspondent pas à des inputs matériels quantifiables.

#### **b.4. Les services s'appliquant aux savoirs et capacités des individus, dans la consommation finale.**

Nous regrouperons dans cette catégorie l'ensemble des services dont les ménages sont demandeurs ou bénéficiaires sur un mode individuel ou privé et qui concernent non pas leurs supports de propriété ou leur entretien corporel courant, mais des réalités moins tangibles et moins faciles à distinguer ou à isoler de leur propre personnalité : leur formation et capacités personnelles, leurs savoirs de tous ordres, leur santé et développement physique, leurs loisirs et vie culturelle, mais aussi leurs droits et leurs obligations sociales. Il est clair que la ligne de démarcation est floue entre certains de ces services et certains autres répertoriés précédemment. Mais, de façon générale, aussi bien le caractère repérable et quantifiable du support de l'activité (si ce n'est en nombre d'individus bénéficiaires) que la reproductibilité et la codifiabilité de l'acte posent des problèmes d'une autre nature : la non-séparabilité des résultats vis-à-vis des personnes, la participation conjointe (à des degrés divers) des prestataires et des bénéficiaires au stade du « service en acte », le degré d'individualisation et d'adaptation de la prestation, rendent délicates ou sans objet selon les cas les évaluations d'un volume de résultats immédiats ou directs : les principaux résultats sont le plus souvent indirects ou « médiats » en ce sens qu'ils s'intègrent progressivement aux individualités et aux savoirs des consommateurs. Leur matérialité n'est pas contestable (puisque l'on constate certains effets), mais elle ne prend pas la forme simple d'un volume isolable.

Les évaluations qui existent, et qui peuvent être affinées (nombre d'heures d'enseignement X élèves, nombre d'actes médicaux de tel type, nombre de journées

d'hôpital, de concerts, de spectacles, de spectateurs....), sont alors des indications quantitatives de certaines des conditions d'exercice de ces activités, mais rarement des indices convenables de leurs résultats ou effets. On conçoit sans difficulté que le fait de multiplier les actes ou visites d'un médecin par jour ou de gonfler les effectifs des classes ou des amphithéâtres, ne puisse être interprété comme un croissance du « produit » des activités médicales ou pédagogiques et que les effets les plus significatifs – mais beaucoup plus difficiles à quantifier –soient ceux des « systèmes » (d'enseignement, de santé,...) sur la population et ses principales catégories sociales.

#### **b.5. Les services internes d'organisation et de gestion**

Dans l'analyse de ces activités de services, dont le caractère « incorporel » est dominant, nous distinguerons les branches d'activité et les niveaux intermédiaires. En effet, la plupart des branches de l'appareil productif contiennent des « services d'organisation et de gestion » dont les caractéristiques, en matière de productivité, diffèrent peu de celles des grandes branches administratives des services non marchands. Il ne s'agit plus ici de services directement destinés aux individus, ni (en dépit de certaines intersections) de services intellectuels, mais de services administratifs au sens large (publics ou privés). Les résultats de ces activités sont certainement très divers mais, en première approximation, nous pouvons considérer que le résultat final ne prend généralement pas la forme de produits ou d'actes reproductibles : il n'est pas justiciable d'analyses de volumes ou de productivité, pour les mêmes raisons que celles invoquées à propos de l'ingénierie, du conseil, de l'expertise... Insistons à nouveau sur ce point : le fait, par exemple, de réaliser des économies d'emplois dans les fonctions administratives d'une entreprise dont la production serait inchangée ne peut pas, sauf exception, être immédiatement considéré comme un « progrès de la productivité administrative » car il est probable que, dans un tel cas, le « produit principal » de ces services (c'est-à-dire leur influence sur l'ensemble de l'entreprise) a changé de contenu.

#### **b.6. L'exemple de France – Télécom**

L'étalonnage centré sur la productivité dans les organisations publiques permet à certains publics d'améliorer leurs performances. Pour illustrer nos propos, nous prenons

l'exemple d'un service public qui mit en place une procédure d'étalonnage dont l'attention a été concentrée sur les procédures de travail. France Télécom est une entreprise publique à caractère industriel et commercial de téléphone, en situation de monopole, dispose d'un certain nombre d'activités secondaires. L'une d'elles consiste en un réseau commercial comprenant un certain nombre de boutiques Télécom dont la fonction première est de donner une présentation humaine d'une structure anonyme aux petites abonnés et aux personnes physiques ou morales. L'activité principale, avec un chiffre d'affaires de plusieurs milliards d'euros, est répartie dans toutes les régions, chacune sous la tutelle d'un directeur qui jouit d'une autorité importante. Les directeurs régionaux exercent une influence considérable, en partie du fait de leur importance locale en tant qu'employeur. La gestion des boutiques Télécom est caractérisée par un faible degré de coordination et une forte prédominance de procédures administratives dans la logique d'une situation de monopole.

La direction opérationnelle centrale de Télécom voulait s'informer sur la productivité de son réseau de distribution. Elle souhaitait trouver des points de comparaison (benchmarks) externes afin d'apprécier jusqu'où elle pourrait pousser la rationalisation sans sacrifier la qualité du service. L'objectif de cette étude était de constituer une base de données préalables à un programme de développement de l'efficacité de son réseau qui comprenait deux phases :

- la rationalisation de la structure existante,
- trouver des modifications structurelles de nature à tirer avantage de la spécification et des économies d'échelle.

L'étude était focalisée principalement sur la productivité dans les boutiques. Elle ne portait pas sur la question de la valeur perçue par les usagers. L'analyse s'effectuait à deux niveaux :

- Micro-résolution : chaque fonction individuelle était étudiée en vue de sa rationalisation,
- Macro-résolution : évaluation de l'ensemble de l'opération.

Les résultats des deux analyses étant concordants, l'ensemble de l'étude fut approuvé.

Les partenaires sélectionnés étaient le réseau X, dont l'activité était comparable (équipements et fournitures pour bureaux) et le réseau Y considéré comme un modèle de performance dans la distribution de détail au sens large. Le réseau X avait remplacé ses structures régionales par une organisation centrale dotée d'une logique étroitement contrôlée. L'étude a porté uniquement sur le secteur des particuliers, en raison de sa comparabilité avec les boutiques Télécom. Le réseau X a atteint son seuil de rentabilité l'année où l'étude a été réalisée. Le réseau Y est considéré comme un leader national de la distribution de détail. Il travaille avec une organisation centrale structurée et un concept de contrôle très évolué. Les boutiques sont responsables de l'accueil à la clientèle, des ventes et de la gestion de personnel tandis que la structure centrale s'occupe des produits, de la tarification, du marketing et de la location des boutiques. La chaîne Y dégage des bénéfices importants.

Les boutiques de France Télécom disposaient d'un cadre organisationnel dans lequel les opérations étaient conduites au niveau régional tandis que les orientations stratégiques comme la ligne des produits, la tarification et le marketing dépendaient essentiellement de la direction nationale. Cette dernière était également responsable du développement des produits et des ventes à l'export. La logistique et la gestion des stocks étaient sous-traitées. Chaque région disposait d'un réseau de distribution. Les autres services étaient sous-traités par la direction régionale et les coûts variaient fortement d'une région à l'autre.

En ce qui concerne les résultats de l'étude de l'étalonnage chez France Télécom, nous pouvons dire que les chaînes de création de valeur de ces différentes entités furent établies en valeur absolue et en pourcentage. Puisque les frais généraux de France Télécom « s'avéraient plus élevés que ceux des partenaires », nous avons décidé de les analyser avec plus de précision. Les frais généraux des boutiques France Télécom étaient deux fois plus importants mais, avec la mise en place de l'étalonnage, cette organisation publique a réussi à les baisser.

Une observation frappante résidait dans le fait que les chiffres comptabilisés étaient d'une importance très diverse. En effet, les coûts de distribution étaient extrêmement variables

dans les différentes régions. C'était une des raisons pour laquelle la rentabilité n'était pas régulière. En mettant en place une étude comparative avec le réseau X et Y, la rentabilité de France Télécom est redevenue constante. Par ailleurs, une analyse de l'utilisation du temps du personnel dans les boutiques a été établie par sondage auprès du personnel. Les collaborateurs des agences France Télécom ont entériné le fait qu'ils passaient relativement peu de temps à vendre alors que ceux du réseau Y assuraient une forte présence commerciale. Dans le cas du réseau X, la formule du libre-service impliquait une proportion importante du personnel en soutien logistique. Les fonctions du personnel du réseau Y consistaient à maintenir les lieux propres, à ranger la boutique et à vendre les produits. Les boutiques de France Télécom employaient du personnel d'un bon niveau général et avaient en conséquence, des salaires élevés. En ce qui concerne le personnel à temps plein et à temps partiel dans les boutiques de France Télécom, en apparence on pourrait penser que les effectifs des boutiques sont modulés par des emplois à temps partiel, ce qui ne correspond pas à la réalité sur le terrain. En fait, le temps partiel n'était pas géré par les employeurs mais par les employés qui en disposaient plus que satisfaire leurs besoins personnels que ceux du travail. Le réseau Y, au contraire, ne fonctionnait par principe qu'avec une seule personne – le directeur – à plein temps dans chaque boutique ; tous les autres employés travaillaient à temps partiel.

Pour évaluer le coût des locaux de vente, un expert immobilier reçut la mission de déterminer l'espace de vente et son utilisation dans les boutiques France Télécom. Les résultats montrèrent qu'une proportion excessive de surface disponible était utilisée à d'autres objets que la vente ; de plus, les loyers payés au groupe France Télécom étaient souvent supérieurs aux références locales. Par conséquent France Télécom utilisa toutes ces informations pour entreprendre la mise en place d'actions dans les domaines de la gestion de temps, de la logistique, de l'optimisation de l'espace. La mise en place de l'étalonnage chez France Télécom a permis à cette organisation de réduire ses coûts, de rationaliser son fonctionnement, de réaliser de gains de productivité, d'améliorer ses performances d'une manière générale.

Après avoir présenté les différentes approches des arrangements de qualité, nous en avons proposé une définition synthétique en nous appuyant principalement sur les apports de T. Rodriguez. Nous avons ensuite montré l'intérêt et la pertinence de ce concept pour

rendre compte de la question de la qualité dans les organisations publiques. Ceci ne constitue qu'une première étape dans la présentation du concept. En effet, nous n'avons pas encore abordé la question des différents arrangements de qualité mis en lumière par les quatre auteurs. Cette question ne peut être dissociée de l'analyse dynamique des contrats de qualité que nous allons désormais aborder et qui nous permettra de montrer que l'évolution d'un contrat de qualité donne naissance à des mécanismes institutionnels de gestion de la qualité. En effet, la convention de qualité et plus généralement, toute convention, n'est pas un objet social figé, puisqu'elle résulte de l'interaction des agents qui s'y réfèrent et qui, en s'y référant la font évoluer. En fin, nous avons présenté les différentes approches du concept de la productivité et le rôle de l'étalonnage dans l'amélioration de la productivité des organisations publiques.

Ainsi, nous serons en mesure d'analyser l'existence de l'étalonnage, en montrant qu'il correspond à la cristallisation d'un compromis entre plusieurs arrangements de qualité dans une catégorie d'organisation publique aux caractéristiques particulières.

\*\*\*

## **SECTION II : La diversité des coordinations de qualité et les outils classiques de gestion de la qualité des organisations publiques.**

En partant de l'approche contractuelle de qualité, nous pouvons préciser l'hypothèse fondamentale de la thèse. En effet, nous sommes désormais en mesure de démontrer que l'étalonnage correspond à l'expression d'une coordination de la productivité et de la qualité et que par conséquent un des objectifs de l'étalonnage consiste à construire la productivité et la qualité et d'améliorer les performances des organisations publiques.

Par conséquent, nous pourrions montrer que les coordinations de qualité se matérialisent par des outils de gestion de la qualité, parmi lesquelles l'étalonnage. L'examen de l'efficacité des coordinations de qualité nous permettra de faire cette démonstration.

Après avoir montré que les acteurs économiques engagés dans la production d'un bien ou la délivrance d'une prestation de service construisent des compromis entre les différentes conventions génériques de qualité, nous montrerons que ces compromis donnent naissance à des institutions de gestion de la qualité. Quelles sont ces institutions ? Quatre institutions de gestion de la qualité émergent dans les organisations publiques. Deux sont reconnues comme telle : le tableau de bord, la normalisation et l'assurance-qualité ou certification-entreprise. Au côté de ces deux institutions, nous émettons l'hypothèse que l'étalonnage constitue également un outil de gestion de la productivité et de la qualité. Nous examinons ensuite le type de compromis de conventions génériques qu'opèrent ces différents outils de gestion de la productivité et de la qualité. Nous montrerons enfin que les différents mécanismes institutionnels dépendent des biens ou des prestations dont ils construisent la productivité et la qualité. Ainsi, à chacun des organisations publiques de service que nous avons identifiés dans notre typologie, nous pouvons faire correspondre un compromis de gestion de la qualité dominant. Nous distinguerons plus particulièrement l'étalonnage, en montrant en quoi il constitue effectivement la manifestation d'un compromis qui vise à construire la productivité et la qualité des organisations publiques les plus immatérielles et pour lesquelles la relation de service joue un rôle fondamental dans le processus de réalisation de la prestation.

## **1) L'efficacité des arrangements de qualité pratiqués par les organisations publiques.**

Dans la section précédente, nous avons pu mettre en lumière la pluralité des conventions de qualité génériques. Ces conventions génériques se retrouvent rarement telles quelles dans la réalité. En effet, les acteurs économiques construisent des compromis entre ces conventions en fonction des activités dans lesquelles ils sont engagés. Le degré de généralité de ces compromis dépendra des objets sur lesquels porte la convention de qualité. La portée de ces compromis est donc variable et débouche ainsi sur des mécanismes différenciés de gestion de la qualité.

### **a) L'élaboration des accords**

Une convention de qualité, nous l'avons vu, est une structure de coordination des comportements des acteurs sur un marché donné. En ce sens, la convention est une communauté d'acteurs économiques – producteurs, clients – engagés dans la production et l'échange d'un bien ou d'une prestation. La notion de « monde de production » de P. Valais traduit ce caractère fondamentalement social de la convention. C'est pourquoi nous pouvons qualifier la convention de qualité d'objet social. En tant que telle, elle ne saurait être un objet statique. Les acteurs, en agissant, interprètent les règles émises par la convention et, par là même, la modèlent dans un sens ou dans un autre. D'ailleurs, T. Rodriguez introduit dans son approche théorique cette caractéristique fondamentale de la convention, l'interprétation. Plus que les autres approches, celle-ci incorpore la notion d'interprétation et de contexte commun d'interprétation et débouche sur une approche dynamique de la convention relativement formalisée, qui recoupe également celle de L. Guénot.

L. Guénot avance que les acteurs, pour éviter le coût du tâtonnement et les risques d'une issue incertaine, préfèrent adapter la convention à laquelle ils se réfèrent en cherchant à récupérer des « investissements de forme » déjà effectués et ce en articulant de nouvelles formes à d'anciennes. En d'autres, les acteurs économiques font preuve d'un certain pragmatisme. Les acteurs parviennent ainsi à un compromis.

Celui-ci articule les registres d'action des acteurs qui l'ont conclu. La stabilité du compromis est assurée par un dispositif. En ce sens, le compromis est beaucoup plus durable qu'un arrangement local, qui relève d'un marchandage afin de régler un différend entre acteurs se référant à des conventions différentes. Cet arrangement n'est pas stable dans la mesure où il est contingent aux personnes et aux conditions de sa conclusion. Il ne débouche pas sur la construction commune d'un dispositif. En revanche, la construction du dispositif du compromis consiste à extraire des éléments des objets relevant de conventions différentes et à les associer pour construire des biens communs dépassant la seule convention d'origine des acteurs.

Pour L. Guenot, « la nature de l'opération d'articulation dépendra des contraintes de cohérence qui pèsent sur cette articulation »<sup>1</sup>. Cette affirmation assez obscure peut être éclairée grâce aux travaux de T. Rodriguez, qui définit précisément la notion de cohérence. La cohérence traduit le fait que les éléments de la morphologie de la convention ne sont pas contradictoires entre eux ou comme le dit T. Rodriguez « dissonants ». « Dire que deux éléments ne sont pas contradictoires revient à dire qu'ils n'émettent pas des informations opposées qui brouilleraient les observations des adopteurs ». En cas de dissonance, les adopteurs de la convention seraient amenés à douter du bien-fondé de leur action, ce que P.Y. Gomez appelle la suspicion. Celle-ci, en se développant, remet en cause la convention, qui soit corrige son incohérence et donc se modifie ou se renforce en réaffirmant son principe supérieur commun soit s'effondre sous l'effet de la suspicion.

L. Guenot précise que, plus l'étendue de la convention est grande, plus les contraintes qui pèsent sur la cohérence sont fortes. Cette précision permet d'introduire la notion d'étendue du compromis. Celle-ci est fondamentale car, l'étendue du compromis va déterminer la nature du dispositif qu'il génère.

## **b) L'impact des arrangements dans l'instauration de la qualité et de la productivité**

---

<sup>1</sup> Guenot L., (2001), op.cit., p.38

Le contexte commun d'interprétation est donc plus ou moins large, sa portée plus ou moins générale. La solution va dépendre du résultat des interactions des acteurs parties prenantes et du produit, enjeu de la convention. Ainsi, plus la communauté d'acteurs inconnus ou traités anonymement est large, plus la contrainte de cohérence est forte. La pertinence qui régit alors la sélection des repères est liée à une notion de bien commun valable pour l'ensemble de la communauté.

En revanche, L. Guenot préfère parler de repère plutôt que de convention lorsque l'étendue du bien commun sur lequel s'effectue la clôture du jugement est faible ou revêt un caractère local ou encore lorsque la contrainte de cohérence sur la qualité est plus faible<sup>1</sup>

Le caractère plus ou moins général de la convention et son extension dépend de son objet, mais aussi de l'implication des acteurs et des attaches contextuelles de ceux-ci. B.Sylvander décrit l'évolution possible de la convention de qualité : « le jeu des interactions entre acteurs peut aboutir progressivement à la construction d'une définition « institutionnelle » de la qualité, qui s'impose aux acteurs dans leur activité économique de définition et d'identification des produits. Le niveau le plus poussé d'interaction aboutit bien évidemment aux législations..., qui se sont attachées de ce fait à définir les dimensions techniques de la qualité ».

L'extension du domaine de validité de la convention nécessite dans la plupart des cas une formalisation et l'explication des repères pour qu'ils se détachent de la communauté qui les a élaborés et qu'ils se transportent au-delà de ses limites. A cette exigence s'ajoute celle de la nécessaire présence d'un tiers qui ne peut être le groupe des acteurs impliqués. Cependant, « très fréquemment, il n'y a pas d'acteur « central » doté de connaissances suffisantes pour construire des règles de qualité générales et qui ait le pouvoir de faire appliquer ces règles par tous ».

---

<sup>1</sup> Guenot L., (2000), *Des marchés aux normes*, op.cit., p.39

D'où l'existence de regroupements professionnels, qui visent à définir une qualité et à en assurer son maintien (ou de son évolution) dans le temps. « Loin de devoir toujours satisfaire une exigence d'universalisation qui se manifeste dans un jugement de valeur légitime, le bien commun peut se clore sur une communauté restreinte à ceux qui sont impliqués dans une action commune ou encore l'espace familial d'un individu qui ajuste son action sur des repères personnalisés ».

Cependant, la convention ne gagnera en généralité qu'avec une « objectivation institutionnelle, qui réclame l'indépendance de l'organisme certificateur et le jugement d'un tiers ». La convention ou repère conventionnel devient norme lorsqu'elle se détache de ses origines. « Un repère est utilisable comme norme lorsqu'il a coupé ses racines, même si l'on conserve une trace de ces origines dans l'invocation de l'esprit de la règle ou de l'intention du législateur.

Lorsque cela n'est pas le cas, les acteurs ne sont pas soumis aux exigences d'un jugement généralisable. L'évolution de la définition de la qualité est alors le résultat de systèmes de négociation, comme la notion de convention de Rodriguez l'entend. Burlay caractérise également ces systèmes par deux critères principaux : les « grammaires d'accords » et le « degré d'ouverture du système ». La grammaire d'accord détermine les règles permettant de définir des énoncés valides. Les grammaires d'accord sont multiples, mais certaines sont considérées par les acteurs comme légitimes et par conséquent légitiment les règles adoptées par les acteurs. Le degré d'ouverture du dispositif de définition du produit. En effet, rien n'est figé ni acquis : de nouveaux acteurs peuvent émerger et venir remettre en cause le dispositif de définition de la qualité du produit.

Guenot note encore que les compromis de qualification des biens et services peuvent émerger à différents niveaux : il en indique trois : le niveau sectoriel, le niveau infra-sectoriel et enfin un niveau supérieur celui des Etats-Nations. Gomez en distingue principalement quatre qui, constituent autant de sources d'émission de l'énoncé des conventions et permettent ainsi de repérer les différentes conventions à l'œuvre et leur degré de généralité.

Ainsi pouvons-nous distinguer quatre types d'émetteurs d'énoncé de convention dont le degré de généralité va décroissant :

- La puissance publique : la réglementation (lois, normes, codes) réduit la possibilité d'interprétation de la convention en normalisant son contenu. C'est l'énoncé dont le degré de généralité est maximum. L'étalonnage (benchmarking) relève de cette catégorie.
- Les professionnels : un groupement de professionnels exercent une fonction de conseil, de police, et d'harmonisation des comportements.
- Les professionnels et clients : les deux parties s'engagent mutuellement sur des normes de compétences, des charges, qualités, etc...
- Les clients : il s'agit de syndicats de consommateurs ou d'utilisateurs ou plus généralement d'organismes témoignant que l'opinion publique exerce une pression sur la qualification. De ce fait, il participe à l'adoption de la convention en témoignant de la compétence du client face à celle du professionnel.

Ces quatre émetteurs d'énoncé de la convention portent uniquement sur une partie de celle-ci, à savoir la convention de qualification. Pour ce qui est de la convention de travail quatre types d'émetteurs d'énoncé sont également repérables :

- La puissance publique : la réglementation du travail est une convention de degré générale qui s'impose à toutes les entreprises. Elle réduit l'interprétation des acteurs en normalisant le contenu de la convention.
- Les syndicats professionnels : ils cherchent à homogénéiser les normes d'effort dans les entreprises exerçant la même activité. Les conventions professionnelles établissent une définition a minima du rôle de l'employé. Elle définit un contexte commun dans lequel une convention particulière à une firme est supposée s'inscrire.
- La firme : elle émet par son organisation, sa hiérarchie des informations sur la norme d'effort que chacun des membres doit mettre en œuvre. Le discours hiérarchique, les manuels, règlements constituent autant de points de repérage de l'énoncé.
- Le syndicat : l'organisation syndicale, par son action, confirme ou infirme le discours qui est tenu sur la convention d'effort, tant au sein de l'organisation, d'une profession ou au niveau national, comme interlocuteur du législateur.

Les conventions de qualité peuvent apparaître à chacun de ces niveaux. Certaines ne relèvent que d'un niveau, d'autres situations sont plus complexes, compromis entre plusieurs niveaux ou traduisent l'élargissement en cours de celle-ci, l'augmentation du degré de généralité de la convention. Nos travaux portent principalement sur les conventions de qualité mises en œuvre dans les services publics. Ainsi l'étalonnage est l'expression d'une convention de qualité mise en place les dirigeants des services publics.

Pour comprendre pourquoi, dans le secteur des services publics émergent une telle organisation de la qualité au niveau institutionnel, il faut replacer cette forme institutionnelle parmi d'autres que l'on rencontre également dans le secteur des services et dont le degré de généralité est plus élevé. Nous pourrions alors émettre l'hypothèse, concordante avec la théorie des conventions, selon laquelle le type de convention de qualité qui émerge, dépend de la nature des activités qu'elle régule.

Comme le suggère L. Guenot, il faut porter une attention particulière sur l'objet du compromis. Aussi nous semble-t-il nécessaire d'étudier les différentes institutions de gestion de la qualité afin de comprendre sur quelles prestations de service elles peuvent porter. Par conséquent, nous étudierons trois formes d'institutions de gestion de la qualité : la normalisation et la certification-produit, l'assurance-qualité et l'étalonnage.

## **2) Les catégories d'organisations publiques et les outils de gestion de la qualité et de la productivité**

Après avoir présenté les différents mécanismes institutionnels de gestion de la qualité et leurs particularités, nous montrerons en quoi ce sont des compromis de plusieurs arrangements de qualité. Nous pourrions ensuite poser l'hypothèse selon laquelle chacun de ces outils est adapté à un type d'organisation publique. Ainsi, l'étalonnage devrait apparaître majoritairement dans les organisations de troisième catégorie.

Cette hypothèse repose sur le rôle des objets et des caractéristiques « participation de l'utilisateur, l'importance du personnel en contact » dans la construction de la qualité pour chacune de catégorie d'organisation publique.

### **a) Les outils de gestion de la qualité des organisations publiques**

Trois principaux outils de gestion de la qualité sont facilement identifiables et reconnus comme tels : « tableau de bord, normalisation et certification sont présentées comme des déterminants fondamentaux de la gestion de la qualité dans les organisations publiques ». Mais les mêmes auteurs reconnaissent également la diversité des référentiels de qualité : « Les référentiels utilisés pour établir la preuve de la conformité peuvent différer par leur mode d'élaboration et d'adoption, ainsi que par leur portée. On distingue traditionnellement les réglementations, les normes, les spécifications techniques et les codes d'usage ». Autant le tableau de bord, la normalisation et la certification sont désormais reconnues comme de véritables outils de gestion de la qualité pour les services publics, autant l'étalonnage n'est pas reconnu comme tel dans la littérature consacrée à la gestion de la qualité de service public. Or, il s'agit bien d'un outil de gestion, au même titre que les deux autres. Ce mécanisme est adapté à un certain type d'activités économiques notamment les services publics les plus immatériels ( à caractère industriel et commercial).

Dans un premier temps, la certification et la normalisation se sont appliquées aux produits industriels et agricoles. Depuis 1994, la certification s'applique également aux prestations de service en France. Par ailleurs, la certification souvent qualifiée de certification-produit, doit désormais être distinguée de la certification-entreprise, encore appelée assurance-qualité. Cette dernière vise à certifier qu'une entreprise quelconque possède un système de gestion de la qualité à tous les stades du processus de production ou seulement à l'un d'entre eux. La certification-entreprise s'est considérablement développée depuis 1987 avec l'apparition des normes ISO 9000, qui définissent précisément les différents domaines de l'assurance-qualité et les conditions de sa mise en œuvre.

Nous présenterons d'abord le tableau de bord, la normalisation et la certification-produit avant de montrer la relative nouveauté que constitue l'assurance-qualité dans le domaine de gestion de la qualité. Enfin, nous formulerons l'hypothèse que l'étalonnage constitue une institution de gestion de la qualité dans les organisations publiques.

### \* Le tableau de bord

C'est dans le contexte de ces caractéristiques désormais attendues des nouveaux outils ou démarches de contrôle de gestion que s'inscrivent les tableaux de bord, outil déjà ancien mais actualisé et opérant un retour en force, tant dans ses principes initiaux que sans sa mise en oeuvre.

Il faut tout d'abord souligner l'ambiguïté terminologique dont les tableaux de bord font l'objet : on parle trop souvent de tableaux de bord à propos d'outils de suivi exclusivement financiers, bâtis sans démarche structurée à partir des indicateurs jugés essentiels par les utilisateurs dans le contrôle budgétaire ou le reporting. De tels outils ne constituent pas, à nos yeux, ce que nous appelons des tableaux de bord. Ils sont tout au mieux une version légèrement améliorée, allégée et rendue plus conviviale des outils de suivi classiques de la performance. Comme la comptabilité générale, la comptabilité analytique, le contrôle budgétaire et le reporting, ils ne tracent qu'une performance financière. Les vrais tableaux de bord au contraire, dans la définition que nous en retenons, se distinguent fondamentalement des autres outils de suivi du contrôle de gestion à trois niveaux :

- un arbitrage coût-précision-délai de l'information qui privilégie les délais d'obtention à un coût raisonnable, en renonçant à l'exhaustivité et à la précision ;
- la nature intrinsèque de l'information, qui rend compte d'une performance multi-forme et multi-critère et non pas d'une performance exclusivement économique et financière ;
- l'existence d'une démarche structurée et sélective en amont, qui dirige le suivi vers les indicateurs qui sont liés à la stratégie et à sa déclinaison dans l'action et non vers tout ce qui est économiquement mesurable dans l'entreprise.

Nous pouvons décrire les principales caractéristiques des tableaux de bord ci-contre :

- Ils incluent des données non financières voire non quantifiées avec possibilité d'inclure des informations extérieures.
- La possibilité d'inclure des informations extérieures.
- Le contenu adapté aux différents responsables.
- La périodicité en fonction des possibilités d'action des responsables.
- Très peu de données centrées sur les points pertinents, importants, permettant d'agir.

- Le souci de présentation attrayante et efficace.
- Rapide à lire, percutant.
- Léger et évolutif.
- Rapidité d'obtention.

On voit très clairement quel est l'apport complémentaire substantiel des tableaux de bord de gestion par rapport au contrôle budgétaire ou au reporting classiques. Dans la pratique, au niveau des systèmes d'information de l'entreprise, de nouvelles questions se posent. L'une concerne le degré d'intégration des tableaux de bord de gestion avec les outils comptables préexistants : une règle d'or en la matière est de dupliquer les moins possible l'information afin d'assurer le maximum de cohérence entre le système et de fiabilité des données ; chaque fois qu'on le pourra l'information sera issue des systèmes comptables existants ou du tableau de bord greffé à ceux-ci.

La seconde question a trait à la structure d'ensemble et l'architecture des tableaux de bord dans l'entreprise. La tentation est grande pour chacun, pour un outil complémentaire, de bâtir son propre petit système d'information, parfaitement adapté à ses besoins propres, sur PC. Cette tentation peut devenir un piège tout aussi dangereux que l'excès inverse du système standardisé imposé à tous. En fait, les tableaux de bord doivent idéalement être bâtis en respectant un principe gigogne d'emboîtement, dans le cadre d'un système d'information fédérateur. Chacun dispose ainsi de l'information pertinente à son niveau, dont une partie seulement fait l'objet d'une synthèse ou d'une agrégation pertinente au niveau de responsabilité au-dessus. La conception des tableaux de bord commence ainsi, indépendamment des systèmes d'information et des outils comptables de suivi de la performance préexistants, par une démarche de réflexion sur les objectifs et les variables d'action dont disposent chaque niveau de responsabilité.

Ce long travail de réflexion et de mise en place d'une structure de délégation est ensuite relayé par un exercice de mise en forme de tableaux de bord, à travers le choix d'indicateurs calqués sur les objectifs, variables d'action et plans d'action définis, suivi d'une étape de confrontation aux données disponibles, en fonction des systèmes d'information préalables, et de maquettage du format de présentation des tableaux de bord.

- Les indicateurs et mise en forme du tableau de bord.

L'étape de conception des indicateurs consiste à définir des indicateurs pour chacun des objectifs et chacune des variables d'action. Il ne faut à ce stade pas oublier qu'un indicateur n'est qu'un instrument de mesure d'une réalité nécessairement plus nuancée, et qu'à ce titre aucun indicateur n'est parfait ni exhaustif. Le plus important dans un tableau de bord de pilotage étant de suivre l'avancement vers les objectifs qui ont été fixés pour la période, on commencera le choix des indicateurs pour ceux concernant les objectifs. Pour la même raison, on ne cherchera pas à ce stade à faire des économies d'indicateurs. Ce qui importe est avant tout d'être bien renseigné sur l'évolution de l'entreprise vers ses objectifs.

On ajoutera donc aux indicateurs de suivi de l'objectif proprement dit ou indicateur de résultat un certain nombre d'indicateurs tout à fait nécessaires pour interpréter son évolution. C'est ainsi que, par exemple, un objectif de profit, qui renvoie au sens strict au seul indicateur du bénéfice comptable, doit absolument être complété par un compte de résultat informant sur différentes composantes du bénéfice dégagé et éventuellement par quelques ratios. C'est à stade de la définition des indicateurs que s'affirme la différenciation des entreprises entre elles. Celle-ci n'était en effet pas forcément très forte à l'étape précédente, puisqu'on choisit plus ou moins toujours les objectifs dans les mêmes catégories (rentabilité, qualité, satisfaction du personnel, sécurité...).

Pour ce qui concerne les indicateurs portant sur les variables d'action et les plans d'action, une fois le choix des indicateurs pour les objectifs réalisé, il faut effectuer le même type de travail sur les variables d'action. Pour celles-ci néanmoins, si on souhaite limiter le tableau de bord à une taille raisonnable, le nombre d'indicateurs mobilisés par rubrique de la grille Ovar pourra être moindre que pour les objectifs. La spécificité des variables d'action en termes de recherche d'indicateurs est que l'on est amené à mobiliser pour elles deux types d'indicateurs :

- des indicateurs d'impact indiquant la situation de la variable concernée au moment de la sortie du tableau de bord ;
- et des indicateurs d'action, d'effort ou d'avancement assurant le suivi de la mise en œuvre des plans d'action.

Les indicateurs d'action doivent répondre à la question : « a-t-on fait quelque chose ? ». Les indicateurs d'impact informent quant à eux sur les résultats des plans d'action (« cela a-t-il servi à quelque chose ? ») et dressent un état des lieux de la variable concernée.

Par ordre d'importance, si on doit choisir entre plusieurs indicateurs pour des raisons de limitation de la taille du tableau de bord, on privilégiera les indicateurs d'impact chaque fois que possible par rapport aux indicateurs d'effort. In fine, ce sont en effet les résultats obtenus qui comptent, et non le fait de « s'être agité ». D'une manière générale d'ailleurs, il est difficile de suivre dans le tableau de bord d'une activité un trop grand nombre de plans d'action (trois ou quatre semblent un maximum sur une période donnée). Il est d'ailleurs conseillé de ne pas se lancer dans un trop grand nombre de plans d'action d'amélioration en même temps. Mieux vaut s'efforcer d'avancer vite ceux qui sont en cours et enchaîner les initiatives plutôt que d'essayer de tout mener de front.

Il est essentiel de ne pas confondre les indicateurs de résultat intermédiaire (portant sur les objectifs) et les indicateurs « en amont », certes prédictifs du résultat mais portant sur les causes de celui-ci, c'est-à-dire en général sur des variables d'action ou des plans d'action. Ainsi, un résultat à un examen « blanc » organisé en février ou un chiffre d'affaires mensuel entrent dans la première catégorie (indicateurs de résultat intermédiaire), tandis que le nombre d'heures passées à réviser ou le nombre de clients visités entrent dans la seconde. Il est important de bien faire la distinction entre un indicateur et la source de l'information dont on va tirer la valeur de l'indicateur.

- Le choix du référentiel

Il faut prévoir ensuite les références des indicateurs choisis. Un indicateur chiffré sans base de comparaison ne sert en effet à rien car il est impossible de l'interpréter. « Un chiffre ne parle jamais seul »<sup>1</sup> ; il doit donc toujours être accompagné d'un autre qui permet au lecteur de savoir si la situation est bonne ou non.

Parmi les sources possibles pour les références, on mentionnera les suivantes ;

- le budget ou l'objectif que l'on s'est fixé,
- l'année précédente ou une période précédente de référence (le semestre par exemple).

---

<sup>1</sup> Hélène Löning & Yvon Pesqueux, *Le contrôle de gestion*, p.120, Editions Dunod.

- la concurrence (référence possible soit grâce à l'achat de l'information à des sociétés de services spécialisés – panels marketing par exemple -, soit par le recueil direct par l'entreprise elle-même – pour les prix pratiqués par la concurrence par exemple),
- un établissement comparable de la même entreprise,
- une entreprise non concurrente avec laquelle on a passé des accords d'échanges d'information.

De toutes ces références, deux doivent être privilégiées chaque fois que possible :

- le budget ou l'objectif qui est, lorsque le budget est bien fait, la meilleure des références car il indique la cible à atteindre (qui est en théorie atteignable bien qu'ambitieuses) compte tenu du contexte particulier de la période concernée et des moyens dégagés. Cette référence est en particulier supérieure à celle de l'année précédente qui est peu utile si l'environnement ou la structure de l'entreprise ont évolué fortement ;
- la référence concurrentielle, car la compétitivité de l'entreprise ne réside pas dans la performance absolue de l'entreprise telle qu'on peut la lire dans le budget, mais dans sa performance relative. Il ne suffit pas d'atteindre les cibles que l'on s'est fixées, il faut faire aussi bien, voire mieux que les autres.

Le choix des références est une étape importante de la construction du tableau de bord car, outre la pertinence des chiffres utilisés, se joue également le volume d'information convoyé.

#### - Les qualités requises des indicateurs

Les indicateurs doivent être clairs et faciles à interpréter. Nous recommandons de préférer toujours la simplicité sur le caractère synthétique d'un indicateur. Il vaut mieux trois indicateurs simples et peu ambigus, qu'un seul indicateur très synthétique mais d'un calcul compliqué. Font notamment partie des indicateurs compliqués les ratios un peu élaborés et les indices contenant des pondérations de critères. Ils réduisent en effet beaucoup de choses à un seul chiffre et n'offrent qu'un diagnostic limité, dans la mesure où on ne sait pas quel critère ou quelle composante du ratio s'est détérioré. On préfère des indicateurs physiques, directement maîtrisables et à gérer, du type « nombre de défauts » et « causes », à des indicateurs financiers plus parlants bien « qu'intelligents » en apparence : coûts de défauts, coûts de la garantie, coûts de l'absentéisme.

Une information fiable est une information issue d'une procédure appliquée avec rigueur sans omission. Les modes de calcul doivent être stables d'une période sur l'autre. Doivent toujours être intégrés dans l'indicateur les mêmes éléments. De même, la liste des indicateurs est évidente au sens où on ne voit pas comment un décideur pourrait se fier à des chiffres produits de façon aléatoire, et donc comparables ni à un historique, ni à une norme. Et de fait, le premier rôle du contrôleur de gestion à l'égard des chiffres présentés est d'en garantir la fiabilité. Ceci signifie également qu'en cas de création d'un nouvel indicateur, un effort très important doit être fait d'emblée pour formaliser la procédure de recueil et de calcul et pour s'assurer de son application correcte, sans quoi le contrôleur s'expose à devoir sans arrêt refaire les calculs derrière les fournisseurs d'informations, ce qui est sans doute nécessaire lorsque les circuits ne sont pas fiables mais une très mauvaise allocation de son temps.

Un des objectifs des tableaux de bord est d'aider les responsables à anticiper sur les résultats à venir. L'une des manières de le faire est de s'efforcer chaque fois que possible, sur un thème donné, de choisir les indicateurs les plus « en amont » possible par rapport au résultat. Le tableau est un outil de pilotage des activités de service. Il permet d'améliorer la qualité de prestation réalisée par les organisations ainsi que le résultat.

\* Normalisation et certification-produit.

La norme est une « spécification technique ou autre document accessible au public, établi avec la coopération de toutes les parties intéressées, fondé sur les résultats conjugués de la science, de la technologie et de l'expérience, visant à l'avantage optimal de la communauté dans son ensemble et approuvé par un organisme qualifié sur le plan national, régional ou international ».

Comment sont construites les normes, puisqu'il s'agit fondamentalement d'une construction et non d'un mécanisme spontané ? La plupart des pays développés dispose d'un organisme de normalisation nationale, qui travaille en collaboration avec un organisme international de normalisation, l'I.S.O. L'Union européenne a mis en place un organisme de normalisation européen, le Comité européen de normalisation. Nous limiterons notre analyse au cas français. En France, une association reconnue d'utilité

publique – l’A.F.N.O.R – est chargée par l’Etat de mettre en place la normalisation. Elle possède le monopole de l’homologation. En 1999, elle compte 6 780 adhérents entreprises donneuses d’ordres, P.M.E, P.M.I. et groupements professionnels. La structure du système de normalisation se décompose en trois niveaux :

- un comité d’orientation et de programmes (C.O.P). Il comporte douze membres, six représentants des professions (dont le président), deux représentants de l’Etat et quatre personnalités. Ce comité a pour vocation de proposer des mesures qui visent à faciliter, développer ou améliorer les travaux de normalisation ;
- les comités d’orientation stratégique (C.O.S). Multiples, ils assurent la gestion collective des Grands Programmes de Normalisation. Ceux-ci sont au nombre de vingt actuellement. Ces comités effectuent des analyses stratégiques des secteurs sur lesquels portent les Grands Programmes de Normalisation, évaluent l’état de la normalisation d’un secteur et définissent des priorités et des stratégies normatives ;
- les commissions de normalisation. (C.N.). Ces commissions sont à la base de la normalisation. Elles sont responsables de l’élaboration technique des normes. Des experts représentant les producteurs concernés par la mise au point de la norme, des utilisateurs, des administrations participent à ces commissions et rédigent les avant-projets et projets de normes.

Le processus de création d’une norme débute donc par la mise au point d’un avant-projet par un comité de normalisation, soumis à l’AFNOR pour instruction. Cet avant-projet est publié au Journal officiel afin de contrôler sa conformité à l’intérêt général et de vérifier qu’il ne soulève pas d’objections de nature à en empêcher l’adoption. En fonction de l’objectif de la norme, l’AFNOR fixe la durée d’instruction. Toutes les remarques émergeant durant cette période d’instruction doivent être prises en compte dans la rédaction du projet définitif de norme. En cas d’opposition majeure au projet de norme par une quelconque partie prenante au processus, la commission de normalisation se réunit afin d’étudier la suite à donner à la norme. Ensuite, le projet de norme est soumis au comité de certification de l’AFNOR, placé sous la tutelle du directeur général et du conseil d’administration.. En dernier ressort, le conseil d’administration de l’AFNOR tranche.

La norme devient alors un référentiel qui définit les caractéristiques du produit ou du service et les modalités de son contrôle. La norme peut spécifier des conditions de fabrication ou des conditions d'environnement de la fabrication du produit, ce qui peut avoir des conséquences lourdes pour des entreprises, à la réserve près que la norme n'est pas obligatoire. Cependant, la norme, en raison même de la procédure qui lui donne naissance, constitue un référentiel objectif de qualité, qui peut d'autant moins être négligé par les entreprises qu'il est porté à la connaissance des utilisateurs. La conformité aux normes constitue ainsi une garantie de qualité qui joue un rôle important dans le choix des utilisateurs ou consommateurs. Le développement de la sous-traitance dans de nombreux secteurs industriels a contraint nombre de P.M.E-P.M.I à se conformer aux normes AFNOR exigées par les donneurs d'ordre. En outre, la plupart des marchés publics exigent, dans les appels d'offre, des produits conformes aux normes françaises et/ou européennes.

Afin de certifier qu'un produit est conforme à une norme donnée, l'AFNOR délivre un label : la marque NF. 235 000 produits portent la marque NF, ce qui représente environ 6 400 entreprises de 130 secteurs. A côté de cette normalisation nationale, il existe un autre type de normalisation de portée moins générale : la certification-produit et la certification-service.

A la différence de la normalisation mise en place par l'AFNOR, la certification-produit est développée par une profession, un secteur d'activité. La certification-produit est organisée par la loi n°94-442 et le décret n°95-354. Il s'agit d'une réforme d'importance, dans la mesure où l'Etat se désengage assez fortement du processus en supprimant l'autorisation administrative et en supprimant les contrôles a priori. L'Etat n'exerce plus une tutelle, en interdisant telle ou telle spécification, mais devient un partenaire qui veille à l'intérêt général, en s'assurant du bon déroulement de la certification. L'organisation pyramidale de la certification-produit se décompose en trois niveaux :

- le comité français d'accréditation (COFRAC). C'est une association regroupant l'ensemble des partenaires intéressés : organismes et laboratoires accrédités, groupements professionnels, groupements de consommateurs, acheteurs publics, pouvoirs publics et personnalités qualifiées. Son activité est organisée par les normes de la série NF EN

45000 (et plus particulièrement par la norme EN 45011). L'application de cette norme permet à la COFRAC d'être internationalement reconnue ;

- les laboratoires d'analyses et de contrôles : les organismes d'inspection et les organismes certificateurs. Ces trois types d'organismes sont accrédités par la COFRAC. Une fois accrédités, ils peuvent contrôler, inspecter et certifier les différents organismes de certification au niveau sectoriel ;

- les organismes certificateurs. Ils sont au nombre de 27. Ils sont habilités à délivrer des certificats de conformité à un référentiel produit qui définit les caractéristiques du produit ou du service et les modalités de son contrôle. Ce référentiel inclut la norme AFNOR, dès lors que le produit ou service fait l'objet d'une norme.

Le contenu des référentiels produit s'articule autour de quatre catégories principales d'informations :

- les caractéristiques techniques du produit ou des services ;
- les méthodes de mesure ou d'évaluation de la conformité à ces caractéristiques ;
- les modalités du contrôle de l'organisme certificateur ;
- les informations apportées à l'acheteur.

Les référentiels doivent faire l'objet d'une publicité au Journal Officiel, dès lors qu'ils ont été validés. Cette publication n'engage pas la responsabilité de l'état. Cependant, pour assurer le respect des différentes obligations et compte tenu du désengagement de l'état de la certification, celle-ci est désormais soumise, en cas de litige, au contrôle des juges et non plus au contrôle préalable de l'état. Deux niveaux de sanctions sont prévus par le code de la consommation :

- sanctions délictuelles fixées par le nouvel article L. 115-30 du code de la consommation,
- sanctions contraventionnelles par le même article.

Le fait important est que des sanctions sont prévues pour les organismes certificateurs qui ne respecteraient pas les conditions de la loi ou qui chercheraient à faire croire qu'ils les respectent.

Par ailleurs, nous l'avons évoqué, la certification-produit s'étend désormais aux services, sur la base de la considération qu'un service pouvait être assimilé à un produit. Comme le souligne une publication du ministère de l'Economie : « Dès lors que l'on acceptait de concevoir la notion de service comme s'il s'agissait d'un produit, « le produit-service », il devenait possible d'en fixer les caractéristiques objectives, quantifiables et mesurables et partant, de contrôler la conformité du service à ces caractéristiques »<sup>1</sup>. Cette position très surprenante et qui méconnaît pour le moins les activités de service n'est pas sans poser des problèmes sérieux lorsqu'il s'agit de définir le référentiel d'une prestation de service. Le même texte souligne d'ailleurs toute la difficulté de l'entreprise, d'autant que la certification des services porte sur le résultat et non sur le processus de réalisation de la prestation, qui lui peut relever d'un autre système de normalisation : la certification-entreprise.

\* L'assurance-qualité.

Alors que la certification-produit ou la normalisation ne portent que sur des produits ou des services, la certification-entreprise, encore appelée assurance-qualité, porte sur le système de production de l'entreprise, son organisation. Ce type de certification se développe rapidement. La mise en place de l'assurance-qualité date de 1988 pour la France et l'ensemble normatif – les normes ISO 9000 - , qui crée cette certification, date de 1987.

L'objectif de la certification-entreprise est d'apporter la preuve indiscutable qu'une entreprise possède un système de gestion de la qualité documenté qui permet d'assurer que le produit qu'elle vend est conforme aux exigences spécifiées. La certification-entreprise peut porter sur l'ensemble du système de production ou sur certains de ces éléments. Trois types de certifications sont donc possibles, chacune faisant l'objet d'un cadre normatif spécifique.

Ainsi, trois normes internationales organisent la certification-entreprise à différents niveaux ( ISO 9001, ISO 9002, ISO 9003).

---

<sup>1</sup> Ministère de l'Economie et des Finances, (1999), *La certification des produits industriels et des services*, p.5. in *Les Notes bleues de Bercy*, n°82, 1<sup>er</sup>/15 mars, Paris.

La certification-entreprise est mise en place grâce à un organisme de certification, l'association française d'assurance-qualité (AFAQ). Cet organisme est certifié par le COFRAC et son fonctionnement est dicté par la norme EN 45012. Cet organisme est composé de trois collèges :

- Collège A : les professionnels, groupements professionnels et l'AFNOR (9 membres).
- Collège B : Les acheteurs et les donneurs d'ordre (9 membres).
- Collège C : Les contrôleurs techniques (4 membres).

Le conseil d'administration de l'AFAQ est constitué de ces trois collèges, d'un président et de deux personnes qualifiées. Il supervise et valide le travail de quatorze comités sectoriels et multi-sectoriels chargés de certifier les entreprises qui en font la demande. Ces commissions effectuent des audits d'entreprises sur la base d'un questionnaire envoyé au préalable à l'entreprise. Ceux-ci sont pilotés par des auditeurs certifiés par l'institut de certification des auditeurs (ICA), qui dépend directement de l'AFAQ, sur la base de deux normes : ISO 10011 et EN 45013.

Une fois certifiée, l'entreprise possède un référentiel global de qualité qui comporte pour chacune des fonctions de l'entreprise un descriptif des procédures et leur exécution normale. Il prévoit également les différents moyens de corrections des écarts par rapport à ce référentiel, ainsi que les délais de correction tolérés en cas d'écart constaté par le client ou par un des membres de l'entreprise. Le référentiel est une formalisation écrite de toutes ou partie des différentes fonctions dans l'entreprise. Ce référentiel normalise l'organisation du travail sous forme de procédures auxquelles les personnels doivent se conformer dans l'exécution de leur tâche. C'est une standardisation des méthodes de travail.

La mise en place de l'assurance-qualité est très souvent longue et coûteuse et se révèle très délicate à mettre en œuvre dans des entreprises de culture orale, pour lesquelles le risque de rejet par le personnel est élevé. En outre, la formalisation parfois excessive des méthodes de travail introduit parfois des dysfonctionnements graves dans l'entreprise. Certaines entreprises se plaignent parfois de perdre des clients alors même que l'assurance-qualité est censée leur en faire gagner. Cependant, les entreprises qui se

conforment aux normes ISO 9000, y sont souvent contraintes par une demande de leurs clients. Il n'en reste pas moins que, selon une enquête de l'AFAQ, 27% des entreprises déclarent adopter une démarche de certification car elle constitue un argument commercial, 18% parce qu'elles y sont contraintes du fait de leur appartenance à un groupe et 17% pour améliorer la compétitivité. Ces raisons expliquent certainement le rapide développement du nombre d'entreprises certifiées depuis 1990.

A la différence de la certification-produit ou de la normalisation, l'assurance-qualité ne porte sur aucune activité économique précise. Ainsi une entreprise de service peut être certifiée ISO 9000 sans que l'activité soit considérée comme un obstacle.

\* L'étalonnage, outil de gestion de la qualité.

Comme le tableau de bord, la normalisation et la certification, l'étalonnage constitue un référentiel de qualité pour les organisations publiques. La singularité de ce mode de gestion de la qualité provient de l'objet sur laquelle porte la volonté de formalisation.

Alors que pour les trois mécanismes précédents, les référentiels portent essentiellement sur des caractéristiques techniques ou des processus de production, ils portent, dans l'étalonnage, sur les comportements et sur les compétences des agents et sur des éléments spécifiques qui renvoient aux caractéristiques des activités de service public.

Dès lors que le référentiel porte sur les comportements et les compétences des agents, le mécanisme institutionnel de gestion de la qualité ne peut être similaire aux deux précédents puisqu'il s'agit de s'assurer du respect de règles par des individus dans la mise en œuvre de la prestation. Il ne peut y avoir de tests comme pour les biens. Les inspections d'auditeurs pour s'assurer de l'existence d'un système qualité ne sont pas non plus des moyens sûrs, dans la mesure où l'existence d'un système qualité dans les services publics où émerge l'étalonnage, comporte de multiples difficultés. L'adaptation de ces systèmes aux activités de services publics n'est pas à ce jour très développée. Mais ce faible développement trouve sa source dans la spécificité de ces activités à laquelle l'étalonnage semble plus adapté. En effet, le facteur humain et par là même relationnel, joue un rôle primordial dans ces activités. La normalisation et la certification des compétences ne peuvent que très difficilement s'étendre aux personnes.

Cependant, l'étalonnage s'accompagne dans certains services publics de mécanismes institutionnels qui le rapprochent clairement des mécanismes précédents. Il offre la garantie de compétence et cherche à fournir des éléments pour gérer la relation de service, pour structurer les représentations des acteurs, dans la mesure où ces activités de service public s'avèrent fondamentalement immatérielles et l'insatisfaction de l'utilisateur repose très souvent sur des représentations erronées de la prestation. L'étalonnage cherche donc à fournir aux usagers et aux agents des éléments communs afin de faciliter la définition de la qualité et son évaluation.

La description de ces trois types de mécanismes institutionnels de gestion de la qualité laisse percevoir en quoi ils constituent un compromis de conventions génériques de qualité.

### **b) Le tableau de bord, l'assurance-qualité et l'étalonnage ont-ils la manifestation de compromis d'arrangement de qualité ?**

Le tableau de bord, l'assurance-qualité et l'étalonnage constituent des règles construites par les acteurs économiques (producteurs, agents, utilisateurs, usagers, consommateur) au sein d'une institution tripartite indépendante qui assure le contrôle et la certification de ces règles. L'objet de ces règles est de définir soit la qualité d'un bien ou d'un service et les méthodes d'évaluation et de contrôle de la qualité ainsi définie, soit de s'assurer que les organisations respectent des méthodes précises de gestion de la qualité.

En développant des référentiels, ces institutions de gestion de la qualité développent des références communes entre les différents acteurs économiques, producteurs, clients, agents et usagers, comme le notent très justement J. Igalens et H. Penan, « il s'agit d'un lien, d'un langage commun entre divers acteurs économiques »<sup>1</sup>.

Le degré de généralité et donc la contrainte de cohérence qui pèse sur ces conventions est élevée dans la mesure où, la portée des normes AFNOR et des normes ISO est nationale et désormais européenne. La communauté dans laquelle ces référentiels sont développés est une communauté d'acteurs nombreux et anonymes dans la mise en œuvre de ceux-ci.

---

<sup>1</sup> Hegalins M. et Benan Y., (2003), op.cit., p.3.

Il en va de même pour l'assurance-qualité. Les normes qui président à sa mise en œuvre sont internationales et simplement transcrites en français.

En ce qui concerne la certification-produit le degré de généralité est moindre car le référentiel développé ne l'est qu'au sein d'une profession ou d'un secteur d'activité bien déterminé ; la communauté d'acteurs est plus réduite. Les liens entre acteurs sont plus réguliers et les acteurs souvent se connaissent. La reconnaissance de la certification-produit ne vaut que par le fait que les acteurs s'y réfèrent dans leurs transactions. La certification-produit n'est pas validée par une instance de type AFNOR d'envergure nationale. Cependant, depuis la loi de 1998 sus-citée, la certification par la COFRAC des laboratoires d'essais et de contrôle et des comités professionnels de certification devrait totalement garantir leur indépendance vis-à-vis des professionnels et des consommateurs. Le respect de cette indépendance devrait également être renforcé par la mise en place de sanctions pénales en cas d'infraction.

Pour l'étalonnage, le degré de généralité est plus difficilement caractérisable, dans la mesure où, il diffère assez fortement d'une catégorie d'étalonnage à une autre. En effet, pour les services publics immatériels, il ne fait aucun doute que le degré de généralité est élevé car tous les acteurs sont obligés de se conformer aux règles. Les règles ne valent que lorsqu'elles sont effectivement respectées par les acteurs. Il apparaît donc que ces institutions de gestion de la qualité constituent la cristallisation de conventions de qualité, dont il nous reste cependant à étudier la nature du compromis qu'elles réalisent entre les différentes conventions génériques que les différents auteurs ont mis en lumière. Au préalable, nous discuterons de la similitude des conventions génériques afin d'en donner une présentation synthétique et de décrire les compromis sur une base unifiée de conventions génériques.

\* Les outils classiques de gestion de la qualité : des compromis entre des conventions de qualité génériques.

Les différentes approches des conventions génériques de qualité parviennent toutes au même nombre de conventions génériques (quatre). Il existe de très fortes similitudes entre ces approches, même si les intitulés de ces conventions génériques varient d'une

approche à l'autre, provoquant parfois même la confusion. Nous tentons donc de synthétiser ces approches pour en donner une vision unifiée.

En premier lieu, tous les auteurs s'accordent sans ambiguïté aucune sur deux conventions génériques : la convention industrielle et la convention marchande. Dans la convention industrielle, très bien décrite par Galay, les produits sont standards et la définition de ces produits partagée par tous les acteurs. Norylander parle de normes extérieures au produit mis en vente par les différentes entreprises qui constituent un marché. T. Rodriguez parle d'industrialisation de l'offre.

Il en va de même pour la convention marchande. Le terme marchand signifie que dans la relation offre-demande, le demandeur domine et impose la personnalité au produit, comme le stipule Galay. La demande porte sur des produits standards et le demandeur met en concurrence des offreurs sur lesquels pèse l'incertitude. La disponibilité est alors primordiale. La qualité se définit par des délais extrêmement courts et une capacité à répondre à la demande. B. Norylander donne le même contenu à la convention marchande, de même que F. Tuvernay et de même que T. Rodriguez qui qualifie, assez trompeusement d'ailleurs, cette convention de « qualité maison ».

En second lieu, deux auteurs distinguent des conventions génériques qui correspondent en fait à deux types distincts. En outre, Robert Galay et Bernard Norylander distinguent deux conventions que l'on ne retrouve pas dans les autres approches. Il s'agit, pour Galay de la « convention immatérielle » et pour B. Norylander de la « convention civique ».

Le trait commun entre ces différentes conventions, à l'exception de la convention civique est la notion de confiance : confiance liée à l'existence de liens inter-personnels, confiance dans une marque. La convention « domestique » de B. Norylander confond ces deux types de confiance, tout comme les analyses de F. Eymard-Duvernay et de T. Rodriguez le font.

Or comme le remarque très justement B. Guenot, il faut distinguer très nettement ces deux types de confiance. Ainsi il note : « l'existence d'une marque ne suffit pas à reconnaître une qualification domestique par la confiance » et plus loin « les analyses rapportant l'économie de la confiance à un réseau de relations personnelle la différencient clairement d'une relation marchande, mais ne permettent pas toujours de caractériser la généralité du jugement de confiance et le transport de sa validité et d'en marquer les différences avec les relations personnelles, d'amitié ou de voisinage. Les repères utilisés dans le jugement de confiance doivent permettre des rapprochements au-delà de l'expérience partagée d'une histoire commune ».

Aussi, est-il nécessaire de distinguer deux types de conventions : l'arrangement interpersonnelle et l'arrangement de marque. L'une et l'autre procèdent de la confiance, mais repose, dans chaque cas, sur des bases différentes.

Dans la convention interpersonnelle, le produit est défini en interaction avec le client et la plupart du temps le produit est unique. Il s'agit de confrontations de savoirs et l'évaluation de la qualité ne dispose pas de repères préexistants, comme le fait très justement remarquer R. Galay. Cette convention rejoint donc une partie de la convention domestique de B. Norylander, qui parle de confiance basée sur les liens entre personnes, tout comme le mode de coordination de F. Eymard-Tuvernay basé sur la confiance et la fidélité des liens entre acteurs et également une partie de la « qualité service public » de T. Rodriguez, qui postule la proximité des acteurs dans les transactions.

Dans la seconde, la convention de marque, la confiance porte sur une marque d'un produit et la réputation de celui-ci entretenue au cours du temps par le producteur. La coordination ne se fait plus par le prix mais par la confiance des clients dans le producteur et son savoir-faire.

Restent les cas de la convention civique de B. Norylander et de la convention immatérielle de R. Galay, que l'on ne retrouve pas dans les autres approches. Leur cas ne peut être discuté sans que l'on n'élargisse la discussion à la question du nombre de conventions génériques : peut-on penser qu'il en existe une multiplicité qui rendrait difficile toute systématisation et repérage théorique ? Cette question pour le moins ardue

dépasse largement le cadre de nos travaux. Sans évacuer totalement le débat, nous pouvons apporter la réponse suivante : toute situation est un compromis de plusieurs conventions génériques de qualité non mutuellement exclusives. Il faut donc repérer les conventions en présence dans chaque situation et s'attacher à montrer laquelle structure le mieux la situation. Il ne s'agit pas d'appliquer à toute situation l'ensemble des conventions génériques qu'une approche théorique aurait pu mettre en lumière. Il s'agit d'analyser chaque situation et de repérer les conventions génériques à l'oeuvre. C'est ce type de démarche que nous avons adopté. Dans ce cadre, il ne nous a pas été possible d'identifier au travers des situations que nous avons étudiées, la convention civique et la convention immatérielle. Aussi, retiendrons-nous les quatre arrangements génériques suivantes :

- l'arrangement industriel ;
- l'arrangement marchand ;
- l'arrangement interpersonnel ;
- l'arrangement de marque.

Nous pouvons analyser la normalisation et l'assurance-qualité en tant que compromis entre plusieurs coordinations génériques de qualité.

Dans cette perspective, la normalisation apparaît comme un compromis entre une convention industrielle et une convention de marque. En effet, la création d'un référentiel normatif standardise les produits et permet leur industrialisation. La spécification technique repose sur la mise en commun de savoir-faire techniques connus des producteurs, qui stabilisent ainsi la définition d'un produit. Il existe bien des normes extérieures au produit qui sera fabriqué par chacun des différents producteurs. La normalisation relève donc bien de la convention industrielle. Par ailleurs, la mise au point du label NF renvoie à la convention de marque. La marque NF assure le consommateur du respect des normes afférentes au produit par le producteur. Sans ce label, le consommateur n'a pas la capacité de s'assurer que le produit est sûr et qu'il répond à des normes de fabrication précises qui lui assurent un usage normal du produit. Ainsi, le consommateur peut avoir confiance dans le produit grâce à la marque NF.

L'assurance-qualité apparaît comme un compromis entre la convention industrielle et la convention marchande. Elle relève en effet de la convention industrielle dans la mesure où elle cherche à standardiser et à formaliser des méthodes de production. Le propre de l'assurance-qualité est d'étendre cette formalisation à des fonctions de l'entreprise qui jusqu'alors y échappaient. La mise en place du référentiel normatif (guide de procédures, guide de la qualité, actions correctives prévues) standardise fortement l'exécution des tâches dans l'entreprise. Elle relève également de la convention marchande, car l'assurance-qualité vise à décharger le demandeur (donneur d'ordres) d'audits client. Elle permet ainsi d'augmenter la pression sur l'offreur. En effet, le demandeur exige souvent la mise en place de l'assurance-qualité au fournisseur, sous la menace de cesser toute activité avec lui. L'assurance-qualité traduit la domination du demandeur, même si dans la réalité, les entreprises qui adoptent une normalisation ISO 90001 anticipent la demande de leurs clients afin de renforcer leur position.

L'étalonnage apparaît comme un compromis entre la convention interpersonnelle et la convention de marque. Dans la convention interpersonnelle le produit est défini en interaction avec l'utilisateur ; le produit est unique au sens où cette interaction n'est jamais reproductible à l'identique. Il s'agit de confrontations de savoirs et les repères préexistants qui cherchent à définir la qualité sont peu nombreux ou ne sont pas stables, car soumis à l'accumulation des savoirs du fait de l'expérience du professionnel, de l'agent et de l'utilisateur. Il est difficile de donner la définition d'une bonne prestation de conseil en stratégie, de conseil financier d'un agent de la poste par exemple. Les facteurs humains intervenant dans la réalisation de ces activités déterminent fortement l'appréciation du résultat. La relation de service, l'existence de facteurs proprement externes au strict déroulement de la prestation, la prise en compte de ceux-ci dans l'évaluation de la prestation par l'utilisateur, rapproche ces activités de la convention interpersonnelle, dans laquelle les acteurs nouent des relations de confiance et de fidélité et se basent sur de tels critères pour coordonner leurs actions économiques. Mais l'étalonnage (benchmarking) relève également de la convention de marque dans la mesure où, il cherche à développer des labels de qualité, comme le label OPQCM. Le développement des labels et leur stricte utilisation, par exemple dans certains services, garantissent à l'utilisateur le respect de principes par l'agent. Il symbolise la confiance que l'utilisateur peut accorder à l'agent et garantit la réputation du service public, qui s'engage

ainsi sur la qualité de ses membres et leurs capacités à réaliser des prestations dont la qualité est complexe à évaluer.

La normalisation, l'assurance-qualité et l'étalonnage apparaissent donc comme des compromis de conventions génériques de qualité qui se matérialisent par des dispositifs institutionnels de gestion de la qualité différenciés. Cette analyse suggère que les mécanismes institutionnels de gestion de la qualité sont contingents aux activités qu'ils encadrent. Ainsi, l'étalonnage apparaît comme l'expression d'un compromis qui vise à réguler la qualité des prestations de service public.

### **C) Organisation publique de dernière catégorie et l'étalonnage.**

La typologie théorique élaborée au début de cette partie, distinguait trois types de services. Ces types sont fondés sur le degré d'immatérialité de la prestation et sur l'importance de la relation de service, que nous avons décomposée en deux dimensions : degré de participation de l'utilisateur à la réalisation de la prestation, degré d'importance du personnel en contact avec l'utilisateur.

L'existence de la relation de service, telle que définie précédemment, permet de prendre en compte la dimension extra-marchande des services. Dans la première partie, l'étude des caractéristiques des services a permis de montrer l'influence de celles-ci dans l'évaluation de la qualité de certaines prestations de service public. Cette difficulté à parvenir à des critères stables de la qualité est liée à l'existence de cette relation de service. Plus sa présence sera marquée, plus la difficulté à définir la qualité sur des critères techniques et objectivables sera grande. Il en va de même pour les critères d'évaluation de la qualité : si la définition de la qualité est délicate, son évaluation devrait l'être également.

Dans cette perspective, les acteurs cherchent à mettre en place des règles qui permettent l'échange. Sans définition de ce qui est échangé et sans éléments qui permettent d'évaluer l'objet de l'échange, il y a peu de chance de voir émerger un marché. Dès lors, ces règles, dont les agents se dotent, sont de véritables outils qui permettent aux acteurs de s'entendre sur l'objet de l'échange dans un univers incertain et où ils ne possèdent pas la capacité cognitive nécessaire à l'évaluation immédiate de l'objet.

Ainsi, l'étalonnage apparaît comme la manifestation d'un compromis entre plusieurs conventions génériques de qualité des organisations publiques dans lesquelles la qualité est extrêmement complexe à définir, car la relation de service joue un rôle central dans la réalisation de la prestation.

Si cette hypothèse s'avère juste, nous devrions donc démontrer empiriquement que l'étalonnage apparaît dans les organisations publiques et que celui-ci vise effectivement à gérer la qualité en fournissant aux acteurs des éléments qui permettent d'encadrer la relation de service et de structurer les comportements, dans le but d'améliorer et contrôler la qualité de ces organisations.

\*\*\*

Cette partie aura permis l'élaboration d'un cadre théorique à même de traiter la problématique de la productivité et de la qualité des organisations publiques. Ce cadre théorique permet notamment d'intégrer la dimension extra-marchande que d'autres approches n'intégraient pas. La prise en compte de cette dimension apparaît fondamentale pour comprendre les mécanismes de construction et d'évaluation de la qualité dans les organisations publiques. Ainsi, comme le suggérait l'analyse des caractéristiques des activités de services dans la première partie, la nécessité de distinguer plusieurs types de services se fait jour. La typologie élaborée au début de cette partie a permis de distinguer trois catégories d'organisations publiques sur la base du degré de matérialité et de l'importance de la relation de service.

Dans un second temps nous nous sommes appuyés sur la théorie des contrats afin de comprendre pourquoi les acteurs se dotaient de règles contraignantes. Ce cadre d'analyse récent, s'appuyant sur des hypothèses qui le rapprochent des Sciences de gestion (incertitude générale, rationalité limitée) permet d'expliquer la nécessité de ces règles qui portent sur la qualité des objets. La nécessité de définir l'objet d'échange mais aussi ses critères d'évaluation, apparaît comme un préalable à l'échange. Dans cette perspective, les règles, l'étalonnage, s'interprètent donc comme des dispositifs cognitifs collectifs. Ce sont des véritables outils qui permettent l'établissement d'un marché et son

fonctionnement. Dès lors, différents mécanismes de gestion de la qualité offrent la possibilité aux acteurs de définir la qualité des biens échangés et leurs méthodes d'évaluation. Ces mécanismes sont l'expression de compromis de conventions génériques de qualité.

L'étalonnage s'apparente à un compromis entre l'arrangement interpersonnel et l'arrangement de marque. Cette analyse permet d'établir un lien entre la structure des mécanismes institutionnels de gestion de la qualité et la nature des biens dont ils encadrent les échanges. Ainsi, nous pouvons avancer l'hypothèse d'une contingence entre l'objet de l'étalonnage et les organisations publiques. L'étalonnage est la manifestation d'un compromis qui vise à gérer la productivité et la qualité des prestations des organisations publiques les plus immatérielles où la relation de service se manifeste avec force.

### **3) La théorie des organisations et l'étalonnage.**

Nous montrerons dans cette partie l'impact de la mise en place de l'étalonnage dans le fonctionnement des organisations. Comparativement à d'autres objets d'étude scientifique, les organisations n'ont retenu l'attention que de façon relativement récente puisque leur analyse émerge au tournant des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles. C'est un objet qui pose de nombreuses questions dont un inventaire ne peut ignorer l'ambivalence du mot organisation lui-même. Celui-ci désigne en effet tout à la fois une entité créée pour conduire une action collective (par exemple : une entreprise, une association, un hôpital), la façon selon laquelle cette entité est agencée notamment la définition et la répartition des tâches entre les acteurs participant à l'action collective et les processus qui produisent à la fois l'entité et son agencement.

Lorsque l'on s'intéresse aux organisations en tant qu'entités, on s'interroge naturellement sur leur nature et les motifs de leur existence, leur diversité et la possibilité de l'ordonner au moyen de typologies soulignant points communs et spécificités, ce qui sous-tend leur dynamique ou leur trajectoire d'évolution. Le mode d'agencement de l'organisation pose essentiellement le problème des formes et des déterminants de sa structuration et des choix qu'il convient de faire à cet égard pour atteindre un certain degré d'efficacité de

l'action collective. Quant à l'approche processuelle, elle s'intéresse à la façon dont les acteurs construisent leur univers organisationnel, interprètent les situations, instruisent leurs décisions, posent leurs actes et interagissent. Ces différentes questions sont traitées par de multiples disciplines des sciences humaines et sociales (économie, gestion, psychologie individuelle, psychologie sociale, sociologie etc...) avec des finalités relevant à la fois d'un souci de compréhension fondamentale des phénomènes organisationnels et d'une volonté de maîtriser ou d'améliorer le fonctionnement des organisations.

Sans entrer dans l'analyse détaillée des processus de fonctionnement des organisations auxquels correspondent des littératures spécifiques fort nourries, on tentera de resituer les principaux essais de réponse aux questions de base que pose l'organisation : de quoi s'agit-il, qu'est ce qui en fonde la dynamique ?

### **a) Le contenu des théories des organisations**

Pour J. Rojot, « la théorie des organisations veut rassembler tout ce qui tend à une meilleure compréhension du phénomène de l'organisation »<sup>1</sup>. Considéré de cette façon, le champ de la discipline est vaste et en première analyse, cette diversité peut s'ordonner en quelques grandes thématiques liées aux questionnements qui viennent assez naturellement à l'esprit quand on aborde le monde de l'organisation : De quoi s'agit-il ? Qu'est-ce qui la caractérise ? Comment cela fonctionne-t-il ? Pourquoi cela existe-t-il ?

Dans Cette perspective, on trouvera dans les théories des organisations cinq grandes catégories de développements, non totalement indépendants, correspondant à différents types de curiosité qu'éveillent les organisations.

\* les organisations comme objets à caractériser et à catégoriser (ce que sont les organisations).

La question posée est celle de la nature ou de l'essence de l'organisation que l'on cherche à définir de façon générale, sans pour autant ignorer le fait que le monde des organisations manifeste une grande variété qui justifie des essais de classement. Ceux-ci

---

<sup>1</sup> Aim Roger, *L'essentiel de la théorie des organisations*, 2008, Gualino Paris.

peuvent, le cas échéant, constituer le prélude d'essais théoriques spécifiques ou de moyenne portée.

\* les organisations comme objets à analyser ou dont on veut comprendre le fonctionnement (comment les organisations fonctionnent-elles ?).

L'interrogation est double puisqu'elle porte sur le fonctionnement interne de l'organisation (ce qui se passe au sein de ses frontières, à supposer qu'on puisse vraiment les délimiter) et sur les relations de l'organisation avec son univers extérieur. La première perspective conduit à s'intéresser à un ensemble de processus dont l'inventaire sert souvent de fil conducteur aux ouvrages généraux d'analyse des organisations. Certains de ces processus sont étudiés de longue date, comme les processus de décision, de communication, de leadership, de fixation de buts, de résolution de conflits, etc. ; d'autres sont associés à la mobilisation plus récente de certaines métaphores, comme le processus d'apprentissage ou le processus cognitifs. La seconde perspective correspond notamment à l'analyse des facteurs et processus qui conditionnent la survie et le développement de l'organisation et, de façon générale, son adaptation à un univers en changement plus ou moins rapide. Bien entendu, ces deux perspectives ne sont pas véritablement dissociables.

\* les organisations comme objets à évaluer (ce qui produit les organisations).

Ici, c'est la question de l'efficacité ou de la performance de l'organisation qui est au cœur des réflexions, la notion elle-même n'étant pas aisée à définir. Elle peut renvoyer à des jugements autoréférents, au sens où l'organisation est appréciée dans sa capacité à accomplir la mission et à atteindre les buts qu'elle s'est fixés ; elle peut correspondre à une évaluation hétéroréférente qui pose le problème de la responsabilité de l'organisation vis-à-vis de ses parties prenantes et, plus généralement, des acteurs de son univers extérieur.

\* les organisations comme objets protéiformes (comment les organisations évoluent-elles ?).

Les phénomènes de changement et tout ce qui se rapporte à la dynamique des organisations constituent une autre thématique fondamentale qui ressortit à différents niveaux d'analyse. On peut ainsi s'intéresser au destin de l'organisation considérée comme une entité individuelle, possédant une identité et une histoire propres, voire développer un essai théorique de type ontogénétique. Un bon nombre de modélisations, se voulant de portée générale, exploitent la métaphore du cycle de vie et proposent une

théorie des phases de développement par lesquelles passerait toute organisation. On peut également raisonner à des niveaux d'analyse collectifs ou macro et considérer les processus qui sous-tendent l'évolution de populations, de catégories ou d'espèces d'organisations, dans une perspective cette fois phylogénétique. A ces analyses processuelles s'ajoutent les réflexions sur l'existence et le sens de tendances générales dans la transformation des dispositifs organisationnels, tendances qui caractériseraient des périodes successives de l'histoire des organisations et, au-delà, des sociétés.

\* les organisations comme objets dont il faut expliquer l'existence.

L'organisation n'est pas un objet naturel, qui va de soi. Même si les sociétés sont peuplées d'organisations en tout genre et si leur omniprésence tend à en faire des réalités d'évidence, la question de l'apparition de l'organisation et de ce qu'elle représente en termes de produit coopératif constitue un problème fondamental pour la théorie des organisations.

A cet égard, on peut s'intéresser à la justification de l'existence des organisations en tant qu'objet générique (et se demande par exemple pourquoi il existe des entreprises), mais aussi à la création d'une organisation en quelque sorte nommément désignée.

Avec ces différentes questions, l'organisation fait bien figure d'organisme doté de caractéristiques, de propriétés, voire de lois de fonctionnement qu'un observateur extérieur serait en mesure de découvrir et d'analyser. Cependant, le champ d'investigation des théories des organisations s'élargit encore si l'on prend en considération le caractère polysémique du mot organisation. Ce terme est en effet couramment employé pour désigner tout à la fois une entité constituée à des fins d'action collective et les processus ou les actions qui les produisent. Ces deux sens sont dynamiquement liés ; l'action d'organiser produit un certain état qui, en se maintenant, peut être regardé comme une entité dotée d'une certaine structure, laquelle constitue la base de l'action.

Il existe cependant une différence fondamentale de vision entre l'approche objet et l'approche processuelle. La première cherche à mettre au jour des principes et des propriétés durables quant la seconde explore davantage les pratiques, sans postuler une nature ou une essence de l'organisation de façon absolue, et attire volontiers l'attention

sur l'instabilité des organisations. D'où les débats désormais très présents entre représentants des deux approches. Si de tels débats se sont affirmés au cours des deux dernières décennies, il faut bien reconnaître que la plupart des questions théoriques et des sujets qui définissent l'analyse organisationnelle en tant que domaine d'étude identifiable sont l'objet de controverses considérables. Il suffit de procéder à quelques lectures immédiates pour être frappé par l'absence de réponse consensuelle aux questions que posent les organisations. Au-delà du caractère ambigu du mot théorie, ce constat peut s'expliquer par la conjonction de différents facteurs ;

- les caractéristiques du monde des organisations, à commencer par son extrême diversité. Celle-ci peut se décliner selon différents critères : nature d'activité ou de fonction remplie, taille, forme juridique ou statut, attentes et rationalités des parties prenantes, etc..

Une telle diversité sollicite une variété de disciplines (et donc de langages) de sciences sociales et humaines dont les objets privilégiés, les questionnements, les logiques explicatives, les méthodes d'investigation, les finalités, sont évidemment différents. Elle suscite des essais théoriques variables en termes de champ d'application et de portée (entre théories à prétention universelle, théories de moyenne portée, et explications très circonscrites ou contextualisées).

\* les propriétés des organisations.

Sans entrer ici dans les débats qu'elles suscitent, on peut considérer a priori que les organisations possèdent un certain nombre de propriétés d'évidence :

- elles sont composées d'individus qui se situent, par rapport à elles, dans une relation d'inclusion partielle (l'organisation n'inclut qu'une partie plus ou moins grande des comportements d'individus qui y participent) ;

- elles intéressent une variété de parties prenantes externes, plus ou moins directement concernées par ce qu'elles produisent, les conditions de cette production et ses retombées ou ses effets ;

- elles sont insérées dans un univers sociopolitique et culturel, un contexte sociétal. Autrement dit, les organisations sont en société et entretiennent avec cet univers une relation complexe de dépendance / autonomie ;

- elles sont de forme évolutive, sous l'effet d'une variété de facteurs d'ordre économique, technologique, institutionnel, plus ou moins manifestes. En d'autres termes, les organisations sont dans l'histoire et ont une histoire. Si le concept d'organisation au sens de réponse au problème de l'action collective traverse le temps, ses formes ou ses manifestations changent au cours du temps. Ces différentes propriétés des organisations offrent à ceux qui veulent les analyser et les comprendre une variété de points d'entrée et de postures de recherche. Elles expliquent également que se développent de multiples travaux et essais théoriques où alternent et s'opposent différents angles de vue et différents niveaux d'analyse, tantôt macro et d'inspiration sociologique, tantôt micro et d'inspiration psychologique, différents principes explicatifs de leur fonctionnement et de leur dynamique, privilégiant tantôt des logiques déterministes et tantôt des logiques volontaristes, différentes hiérarchisations des phénomènes dignes d'attention (la permanence, l'ordre, la régulation ou, l'inverse, le changement ou les relations des organisations avec leur environnement).

#### **b) L'étalonnage et la dynamique de l'organisation**

Aussi utile que soit l'approche morphologique, elle ne permet pas de saisir la vie d'une organisation qui se caractérise par le mouvement, le changement permanent. Une vision morphologique n'a de sens que si on la situe dans une approche développementale et processuelle de l'organisation : elle permet simplement de décrire des instantanés, des états identifiables à un moment donné d'un système en changement permanent et de fournir des repères susceptibles de nourrir la réflexion et les logiques d'intervention des décideurs.

On peut certes associer des degrés variables de dynamisme ou de propension au changement à différents types de configurations organisationnelles. Par exemple, il est courant de considérer qu'une configuration bureaucratique se caractérise précisément par son immobilisme, sa rigidité, le fait qu'elle s'avère incapable de s'adapter autrement que par crise. Encore faut-il, pour étayer un tel constat, expliciter les processus qui construisent cette incapacité à s'adapter. La dynamique de l'organisation trouve sa source dans les multiples processus qui donnent vie à cette dernière et par lesquels les choses se

font et se défont. C'est parce que les acteurs de l'organisation s'informent, communiquent, interprètent les événements et les situations, élaborent et mettent en œuvre des projets, entrent en conflit, décident, etc., que l'organisation prend vie et mouvement.

L'évolution des organisations est prétexte à de nombreux discours où se mêlent visées analytiques (comment l'organisation évolue-t-elle ?), gestionnaires ou activistes (comment gérer le changement ?), voire futuristes (à quoi ressembleront les organisations de demain ?). Les questionnements relatifs à cette thématique générale peuvent être ramenés à deux séries d'interrogations. Les unes, relevant d'une tradition d'analyse de contenu, portent sur la nature même des transformations des organisations, dans une perspective le plus souvent historique. Il s'agit de mettre au jour les formes spécifiques d'organisation, propres à un contexte et à une époque, de les justifier, d'émettre des conjectures sur le sens des évolutions probables. Ce type d'interrogations est actuellement très présent en raison de l'évidence de transformations organisationnelles multiples que donnent à voir les entreprises et les autres types d'organisations.

Qu'ils s'inscrivent dans la tradition de l'histoire de l'entreprise ou dans celle de la théorie des organisations stricto sensu, de nombreux analystes s'interrogent ainsi sur l'avènement ou non de nouvelles formes fondamentales d'organisation succédant au modèle de la grande entreprise diversifiée et divisionnalisée ou au modèle universel s'imposant par-delà les spécificités nationales ou sociétales. Inutile de dire qu'il n'y a guère de consensus, dans aucune des deux traditions, sur ce type de questionnement.

Une deuxième série d'interrogations est de nature processuelle. Plutôt que le contenu ou la forme de l'organisation, c'est ce qui sous-entend la dynamique, la façon dont l'organisation évolue, s'adapte, bref le comment plutôt que le quoi qui retient l'attention. Bien entendu, les deux types d'interrogations ne sont pas véritablement ou complètement dissociables. La diffusion, voire la généralisation d'une nouvelle forme d'organisation (un nouveau contenu), ne peut se comprendre sans connaissance des facteurs qui poussent l'organisation à s'adapter, par exemple la recherche d'une plus grande efficacité ou d'une plus grande légitimité. Le thème de l'adaptation de l'organisation est l'un de ceux auxquels s'associent des opinions très contrastées. Tantôt on parle d'adaptation permanente et l'on tend à poser comme une évidence la facilité avec

laquelle les organisations sont capables de changer. Par exemple, dans certaines théories économiques de la firme, l'hypothèse implicite est faite que celle-ci est capable de répondre très rapidement aux chocs exogènes et aux changements des modalités du jeu concurrentiel. Tantôt, à l'opposé, on évoque les phénomènes d'inertie, de résistance au changement, de préférence des organisations pour la stabilité, autant d'éléments que l'on associe souvent à la grande taille et à l'ancienneté de l'organisation.

Le mot adaptation appelle lui-même des précisions. Cette notion, utilisée en théorie des organisations, s'enracine dans l'approche systémique traitant l'organisation comme un système ouvert sociotechnique finalisé dont les prérequis fonctionnels se résument dans les exigences paradoxales de maintien (atteindre un certain ordre, une stabilité) et de changement (éviter l'inertie et la rigidité ou les phénomènes d'entropie). Bien que le concept soit fréquemment employé, il n'en existe guère de définition claire et opérationnelle. Le plus souvent, le terme est plus ou moins explicitement assimilé à celui de survie.

Par exemple, on en retient souvent la définition suivante : « au sens biologique, l'adaptation désigne l'état de survie pour un organisme ; par analogie, un état d'adaptation pour une organisation est un état dans lequel elle survit face à l'environnement »<sup>1</sup>. En fait une telle définition reste relativement vague. Un emprunt au vocabulaire des psychologues apporte des précisions intéressantes ; « au sens général du terme, l'adaptation se réfère au changement de structure, de perception ou de comportement par lequel un organisme augmente ses chances de survie ou de réponse valable à une situation actuelle ou aux conditions de l'environnement. L'adaptation est passive dans l'accoutumance climatique par exemple, ou le conformisme social ; elle est active lorsqu'il y a effort de l'individu pour renouveler ses habitudes, ses schèmes d'activités et ses catégories perceptives ou cognitives en vue d'une saisie plus efficace du présent dans sa nouveauté ou bien lorsqu'il y a effort de modification du milieu pour améliorer les conditions de vie ou de travail ».

On retiendra de cette définition le fait que l'adaptation ne doit pas nécessairement être saisie dans un sens simplement réactif et que sa réalité s'analyse en changements de

---

<sup>1</sup> Rojot Jacques, *Théorie des organisations*, Edition Eska, 2005.

structures, de perception ou de comportements, voire en interactions de ces trois éléments. Plus généralement, les changements en question peuvent se caractériser doublement :

- en termes de nature, selon qu'ils portent sur des éléments concrets ou abstraits de la configuration organisationnelle. A titre d'évocation, on peut retenir l'inventaire simplifié que proposent H. Mintzberg de changements de différente nature qui peuvent affecter l'agencement et la stratégie de l'organisation ;

- en termes de degré : à cet égard, il est désormais courant de distinguer les changements de premier ordre, qui sont des ajustements mineurs ne modifiant pas le cours d'un système, des changements de second ordre qui correspondent à une altération fondamentale des agencements (par exemple le passage d'une configuration organisationnelle à une autre).

Le phénomène d'adaptation peut être conceptualisé de la façon suivante :

Il y a adaptation d'une organisation à son contexte si les comportements engendrés par l'organisation correspondent aux comportements requis par le contexte. On parlera alors d'ajustement ou de « fit ».

- Les comportements effectifs sont ceux qu'engendrent les stratégies, structures, systèmes de gestion et cultures de l'organisation, étant précisé que ces variables agissent en interaction avec les caractéristiques des participants (personnalités, compétences, perceptions, besoins, préférences, attentes, etc.).

- Les comportements requis sont fonction des attributs du contexte dans lequel s'insère l'organisation (contexte économique, technologique, sociopolitiques et culturel). On sait déjà que les exigences du contexte pose un problème de perception et d'interprétation pour les décideurs ; l'organisation ne répond pas tant au contexte « objectif » qu'à ce qu'elle perçoit.

La performance et la survie d'une organisation sont fonction de l'ajustement ou de la correspondance entre comportement requis et effectifs. Un bon ajustement permet à l'organisation de réaliser de bonnes performances et d'engranger un excédent organisationnel. Sauf anticipation d'une modification des comportements requis, aucune adaptation n'est a priori nécessaire, le problème étant plutôt de maintenir ou d'affiner les

agencements qui s'avèrent pertinents ( toutefois, compte tenu des phénomènes d'interprétation du contexte, il n'est pas prouvé qu'aucun processus d'adaptation ne sera déclenché dans ce cas ; par ailleurs, l'accumulation d'un slack important peut permettre à l'entreprise de prendre des libertés par rapport aux comportements requis sans menace fondamentale pour sa survie au moins dans un premier temps). Un mauvais ajustement conduit à une performance médiocre qui, si elle se pérennise, devient une menace pour la survie. Il devient nécessaire d'engager un processus d'adaptation pour restaurer la congruence organisation/ contexte.

Au moins sur le plan des principes, la restauration de l'ajustement ou de l'équilibre peut se concevoir, soit en termes d'action sur le contexte (aligner les comportements requis sur ceux que l'organisation est capable d'engendrer), soit en termes d'action sur l'organisation (modifier les comportements pour les aligner sur ce qu'exige le contexte), soit par combinaison de ces deux solutions.

Il n'y a pas d'adaptation qui ne repose sur certaines capacités, s'exprimant en diverses pratiques organisationnelles, et qui ne mette en jeu certains mécanismes. La notion de capacité d'adaptation constitue certainement un maillon important de la réflexion. En première analyse, on peut considérer que les capacités d'adaptation sont de deux ordres ;

- capacités « matérielles » : ressources financières, technologiques, d'équipements, etc. ;
- capacités humaines et organisationnelles ; capacité à rassembler et traiter des informations, à diagnostiquer, à concevoir de nouveaux agencements, etc.

Sans nier l'importance évidente des premières, il semble que les secondes jouent un rôle clé en matière d'adaptation : si l'on considère que le changement repose finalement sur les aptitudes, désirs, préférences des personnes, alors les capacités humaines et organisationnelles (étroitement liées au paradigme collectif d'une organisation, c'est-à-dire à la façon de faire, de voir, d'évaluer, de percevoir, entretenant une vision particulière de la réalité) méritent une attention spécifique. Ainsi, par exemple, R.E. Miles et C.C. Snow considèrent que les dirigeants de l'entreprise sont limités dans le choix d'un comportement d'adaptation par leurs croyances quant au mode efficace de gestion des ressources humaines. Le processus d'adaptation peut être considéré comme formé de trois composantes :

- variation : génération d'une variété de pratiques par emprunt aux autres organisations, par ajustement incrémental des pratiques existantes, par création de solutions originales, voire par processus aléatoire ou quelque peu aveugle ;
- sélection : processus par lequel les pratiques réussies et non réussies peuvent être distinguées. Cela suppose le recours à des indicateurs de succès organisationnel prédictifs de survie (profit, productivité, satisfaction au travail, etc.) ;
- rétention : maintien ou arrêt des pratiques organisationnelles en fonction de l'évaluation précédente. Les pratiques qui semblent renforcer les indicateurs sont maintenues, les autres éliminées. Cette rétention implique processus de mémorisation des pratiques réussies, transformation en quelque média durable (politiques, règles, systèmes de formation et de récompense, etc.).

Bien que les membres d'une organisation ne suivent pas nécessairement un modèle d'adaptation de façon explicite, les organisations élaborent et institutionnalisent des mécanismes pour la variation (ex. : services de R &D, de créativité, normes encourageant l'innovation), la sélection (service de contrôle et d'audit, élaboration d'indicateurs) et la rétention (politiques, guides, formations). Ces mécanismes peuvent s'avérer d'une efficacité limitée du fait, soit d'une insuffisance de ressources d'adaptation face à l'ampleur d'un changement requis, soit d'un design inadéquat des mécanismes d'adaptation, soit encore parce que l'organisation manque de capacité pour élaborer des mécanismes d'adaptation efficaces. La capacité de concevoir des mécanismes d'adaptation et d'en assurer la transformation au cours du temps joue sans doute l'un des rôles les plus déterminants pour ce qui est de la survie de l'organisation sur longue période. L'étude de la dynamique de l'organisation ainsi résumée à grands traits est à l'origine de nombreux essais théoriques cherchant, en se plaçant à des niveaux d'analyse différents, à répondre à un ensemble de questions fondamentales.

L'étalonnage (méthode de référence) développée à l'origine par les financiers et les contrôleurs de gestion, cette méthode permettait d'évaluer les performances d'une entreprise en les comparant à celles de concurrents significatifs. L'objectif est d'améliorer sa performance à partir de l'observation des méthodes utilisées par « les meilleurs ». La mise en place de l'étalonnage dans les organisations publiques entraîne un changement organisationnel au sein de ces organisations.

### **III<sup>eme</sup> PARTIE : DISCUSSION DES RESULTATS – CONTRIBUTIONS, LIMITES ET PERSPECTIVES DE LA RECHERCHE. L'ETALONNAGE, OUTIL DE GESTION DE LA PRODUCTIVITE ET DE LA QUALITE DES ORGANISATIONS PUBLIQUES.**

#### **Introduction.**

L'objectif de cette dernière partie est de valider l'hypothèse du modèle théorique qui stipule que l'étalonnage constitue la manifestation d'un accord entre les arrangements de qualité propres aux organisations publiques.

La première étape de la validation aura pour objet la construction d'une catégorie des organisations publiques et cette construction apparaît nécessaire afin de montrer que l'étalonnage n'apparaît pas de façon aléatoire, mais qu'il renvoie à des spécificités de certaines organisations publiques.

Ces spécificités sont extrêmement difficiles à rendre opérationnel, ce qui explique le faible nombre de typologies d'organisation empiriquement validées. Afin de résoudre cette difficulté, nous avons utilisée deux méthodes particulières, la méthode d'enquête et des experts. Cette méthode basée sur les évaluations d'un panel d'experts a permis de recueillir des données sur les caractéristiques d'un échantillon limité d'organisation publique. Nous avons restreint le champ d'investigation au service public. L'échantillon est composé des organisations publiques pour lesquelles apparaît l'étalonnage.

La seconde étape de la validation devra permettre de montrer que l'étalonnage correspond bien à la manifestation d'un arrangement de qualité particulier aux organisations publiques les plus immatérielles.

La théorie des contrats ne possède pas à ce jour une méthodologie stable. De ce fait, il n'existe pas une méthode particulière pour mettre en lumière l'existence d'une convention d'autant plus que « l'appartenance à une convention est un fait délicat à mettre en évidence. Il est difficile en effet de se fonder sur les statistiques existantes, qui ne prennent pas en compte les variables utiles pour le faire ». Les différents travaux conventionnalistes permettent de distinguer plusieurs types de méthodologie plus complémentaires qu'antagonistes. Cette complémentarité s'explique par le caractère extrêmement diffus de la convention, dont il paraît très difficile de rendre compte dans sa globalité, tant le nombre d'éléments qui la composent est important. L'examen des différents travaux met en lumière trois méthodologies.

La première se rapproche d'une méthodologie sociologique. Elle consiste à étudier des situations de conflit entre acteurs afin d'étudier les justifications apportées par ceux-ci. Cette étude permet à partir d'études sur le terrain et d'analyses de discours de révéler les conventions dont se réclament les individus en présence. Cette méthode se rapproche donc de la technique de l'incident critique. La mise en œuvre de cette méthode est directement liée à l'approche théorique de Thévenot car ceux-ci postulent que ces situations obligent les personnes à se justifier et révèlent ainsi les principes supérieurs communs auxquels ils se réfèrent.

Cette méthode aurait pu être mise en œuvre dans notre cas. Nous aurions pu étudier des cas de conflits entre prestataires de service et usagers et tester le recours à l'étalonnage, c'est-à-dire rendre compte de l'interprétation dans l'action des règles par les acteurs. Cependant cette possibilité n'a pu être mise en œuvre dans la mesure où nous n'avons pas trouvé d'écho à cette demande chez les agents contactés. Cette méthodologie ne permet de rendre compte que d'une facette de la convention : son interprétation. Elle ne permet pas de décrire la structure globale de la convention.

Pour remédier à l'impossibilité de la mise en œuvre d'une telle méthode, certains auteurs recourent à d'autres méthodes. Elle ne peut constituer selon nous qu'une étape dans l'étude empirique des arrangements.

En effet, si cette méthode permet de cerner les facteurs qui président à l'émergence d'une convention et de rendre compte de son développement dans le temps, ces études ne constituent qu'un préalable à l'étude globale de la convention dans la mesure où elles ne reposent pas sur une analyse théorique stabilisée des conventions et que nombre de monographies n'échappent pas à l'écueil du descriptif pur.

Cette approche dynamique des conventions permet cependant de montrer la cristallisation de la convention dans des institutions. L'étude de ces institutions permet de rendre compte des compromis établis par les acteurs. Dans l'analyse théorique de convention de qualité, l'étalonnage apparaît comme un élément de la morphologie de la convention : l'énoncé de la convention de qualité. L'énoncé de la convention de qualification a pour objet de définir les compétences du professionnel ; l'énoncé de la convention de travail explicite la nature de la qualité du travail qui est demandée à chaque participant, il diffuse les critères de la qualité. L'énoncé de la convention comporte plusieurs éléments de la convention (principe supérieur commun, distinction entre adopteurs, sanctions). Si notre hypothèse est juste, alors nous devrions trouver ces différents éléments dans l'étalonnage.

Dans ce but, nous utiliserons une méthodologie basée sur une analyse de consultation de l'étalonnage, selon une grille d'analyse construite à partir de l'analyse théorique des arrangements de qualité. Nous concluons cette partie en nous interrogeant sur la portée de ces travaux empiriques, mais aussi sur leurs limites.

## CHAPITRE V :

### **La montée en puissance de la pratique de l'étalonnage dans les différentes catégories d'organisations publiques.**

L'objectif de ce chapitre est de valider empiriquement la typologie théorique que nous avons construite et de montrer que l'étalonnage n'apparaît que dans un certain type des organisations publiques aux caractéristiques particulières, dont il cherche à organiser la gestion de la productivité et de la qualité. Cette validation sera construite en deux étapes.

La première étape proposera une méthode d'évaluation des caractéristiques des services. En effet, les trois caractéristiques majeures des services qui influent sur la qualité des prestations (immatérialité, participation de l'utilisateur, importance du personnel en contact), se révèlent extrêmement complexes à mesurer. Par conséquent, nous avons dû recourir à une méthode originale, la méthode des experts. Celle-ci, basée sur un panel d'experts, nous a permis de collecter des données sur un échantillon de vingt cinq organisations publiques.

## **SECTION I : L'appréciation des trois spécificités fondamentales des organisations publiques.**

### **1) L'analyse scientifique des spécificités des organisations publiques et l'espace de la recherche.**

En premier lieu, nous préciserons le champ d'investigation, avant d'aborder la discussion concernant l'opérationnalisation des trois dimensions des services que nous avons retenues et qui sont à la base de la typologie théorique.

#### **a) L'établissement d'un échantillon de vingt cinq organisations publiques.**

Sur les trois catégories d'étalonnage que nous avons identifiées, deux sont utilisées par les prestations de service public. Il apparaît, dès lors, que l'étalonnage a vocation à réguler la qualité de prestations entre les administrations et les usagers. Aussi, nous semble-t-il cohérent de limiter nos recherches à ce seul champ des activités de service public. Nous travaillerons ainsi sur un terrain d'étude « homogène », encore qu'il faille sérieusement nuancer ce propos tant les activités de service peuvent apparaître hétérogènes, même regroupés sous une même dénomination.

Nos résultats ne seront donc valables que pour les seules activités de service public aux usagers. Il serait abusif d'étendre ces résultats à l'ensemble du secteur des services. Par ailleurs, le choix de la méthode des experts nous contraint à travailler sur un faible nombre de prestations de service public. Ceci nous a conduit à constituer un échantillon de vingt cinq prestations de service public. Ceci limitera la portée de la typologie que nous établirons par la suite sur la base de cet échantillon.

La constitution de l'échantillon est basée sur la méthode split-half. Parmi les vingt cinq prestations de service public retenues, dix sont des prestations issues de service public dans lesquels l'étalonnage n'est pas pratiqué.

Ainsi, après évaluation de leurs caractéristiques, la typologie devrait mettre en lumière une classe de services publics particulière dans laquelle est regroupée les services publics dans lesquelles l'étalonnage est pratiqué.

Afin de constituer cet échantillon, nous avons tout d'abord procédé à la constitution d'une population de prestations de services publics dans laquelle nous avons tiré au hasard vingt prestations après avoir rangé les prestations de services publics en deux classes, selon qu'elles pratiquaient ou non l'étalonnage. Nous détaillons leur provenance ci-après.

Comme nous entendons classer des prestations de services publics, nous ne pouvons recourir à l'utilisation directe des nomenclatures d'activités et de produits de l'INSEE. Nous avons déjà abordé la question de la prise en compte des activités de services dans la comptabilité nationale française. En outre, la dissémination d'activités de services dans des rubriques qui ne sont pas considérées comme des services au sens strict complique la tâche.

Pour peu satisfaisante qu'elle soit, la représentation des activités de service a notablement évolué depuis la révision de la nomenclature des activités (NAP) et le passage de celle-ci à la nomenclature d'activités française en 1992 (NAF). La réalité des activités de service y est beaucoup mieux décrite. Cependant, il ne s'agit pas de prestations mais de secteurs d'activités qui, sous une même appellation, rassemblent des prestations de services fortes différentes. L'exemple des activités de publicité est très illustratif du flou persistant de la comptabilité nationale sur certaines activités de service. Rassemblées dans la NAF 74,4B, sous le titre « Agences, conseil en publicité », les activités de publicité ne sont pas détaillées, même au niveau assez poussé de la classification des produits français (CPF, 6 400 sous-catégories). A ce niveau d'agrégation des données statistiques, les deux sous-catégories de produits sont : « 74.40.12 services des agences publicitaires » et « 74.40.13 Autres services publicitaires » sans autre information. En revanche, pour d'autres activités, la nomenclature des produits est relativement détaillée, comme pour les activités de sécurité et de surveillance. Cette hétérogénéité empêche d'utiliser ces données pour notre typologie.

En revanche, l'INSEE publie annuellement l'enquête annuelle sur les activités de services. La dernière enquête disponible est celle de 2004. Cette étude utilise les mêmes classifications que les données générales sur les services. Cependant, elle fournit des statistiques sur l'origine des recettes des principales activités de services aux particuliers

et aux entreprises L'étude de ces recettes fait clairement apparaître les prestations de services sous l'intitulé des tableaux « ventilation détaillée des recettes en produits du secteur »<sup>1</sup>. Elles correspondent assez précisément aux différentes prestations de services que l'on peut effectivement observer.

A partir de ces données, nous pouvons donc construire une liste des prestations de services. Pour ce faire, nous devons retraiter la liste qui est fournie par l'enquête annuelle sur les entreprises de services, car elle comprend des intitulés qui ne correspondent pas exactement à des prestations mais à des flux financiers et à des prestations rangées sous l'intitulé « Autres prestations de... ».

Si on se limite aux données de l'INSEE, après retraitement, on parvient à une liste d'une vingtaine de prestations de service public. Après tirage aléatoire, nous obtenons la liste des prestations de service public qui feront l'objet d'un classement typologique.

Le classement typologique s'effectuera sur la base des trois caractéristiques qui fondent notre typologie théorique : degré d'immatérialité de la prestation, degré de participation de l'utilisateur à la réalisation de la prestation, degré d'importance du personnel en contact. Cependant ces trois caractéristiques très souvent évoquées par de nombreux auteurs en management des services, ne font que très rarement l'objet d'une tentative d'évaluation.

---

<sup>1</sup> INSEE, (2002), *Enquête annuelle des entreprises de service*, pp. 306-319.

**TABLEAU 6**  
**PANEL DE 25 ORGANISATIONS PUBLIQUES**

Les organisations suivies du symbole ‘ appartiennent à des services publics qui pratiquent l'étalonnage.

1	Electricité de France et Gaz de France ‘
2	Télécommunication. France Télécom ‘
3	Les musées ‘
4	Transport ferroviaire. Société nationale des chemins de fer ‘
5	Transport aérien. Air France ‘
6	Transport terrestre. RATP ‘
7	La poste ‘
8	Enseignement et recherche scientifique. Ecoles, Lycées et Université ‘
9	Santé publique. Les hôpitaux ‘
10	Sécurité sociale
11	Caisse d'allocations familiales
12	Préfecture de police
13	La police nationale ‘
14	La gendarmerie ‘
15	Les mairies ‘
16	Les trésors publics
17	Pompier ‘
18	La caisse de dépôt et consignation
19	L'audiovisuel. France télévision ‘
20	Banque de France ‘
21	Conservatoire national de musique
22	Agence nationale pour l'emploi, l'Unedic, Assedic ‘

## **b) La mise en œuvre des spécificités des organisations publiques**

La plupart des typologies des services que nous avons pu analyser peuvent toutes faire l'objet de la même critique : aucune d'entre elles ne tente de valider empiriquement les différents postulats. Même si leur pouvoir heuristique reste fort, ces typologies pèchent par leur manque de validation empirique. Or, comme l'a montré la partie précédente, la nécessité de distinguer formellement des types de services se fait nettement sentir et ce pour deux raisons essentielles :

1- Il est nécessaire de distinguer des types de services, car fondamentalement la relation de service diffère d'une prestation de service à l'autre et entraîne des modes de construction de la qualité, des formes de coordination différentes ; et par conséquent, la gestion opérationnelle de la qualité diffère fondamentalement d'un service à un autre.

2- Il est difficile de défendre des typologies d'activités de services sans aucune validation empirique quelconque, d'autant que ces typologies manquent parfois de rigueur quant à leur véritable objet. Il y a souvent confusion entre un secteur d'activité, une prestation de service particulière et le résultat de celle-ci. En effet, tantôt il s'agit de propos sur un secteur d'activité (le transport aérien), tantôt, il s'agit d'analyses sur les processus de « production » d'une prestation (une consultation médicale), ou enfin on rencontre des études sur les résultats d'une prestation. L'exemple le plus parlant est l'échelle de matérialité/immatérialité développée par Shostack (1987). Ce dernier place sur le même niveau d'analyse des produits aussi divers que les boissons gazeuses (« soft drink ») et les compagnies aériennes (« Airlines ») sans qu'aucun concept ne permette de les placer avec exactitude sur l'échelle matérielle/immatérielle. Sur quelle base Shostack peut-il affirmer que, dans une compagnie aérienne, le poids de l'immatériel est plus important que dans une agence de publicité ou que dans un restaurant de type restauration rapide ?

Ces typologies apparaissent donc critiquables d'un point de vue empirique. Il n'en demeure pas moins que la simple critique ne saurait suffire et que la difficulté est réelle.

Ainsi, si le critère d'immatérialité paraît évident, aucune étude n'en propose une mesure et aucune indication n'est donnée quant aux moyens qui pourraient être mis en œuvre afin de mesurer ce critère. Comment mesurer l'immatérialité d'une prestation ? Que recouvre précisément l'immatérialité ? Nous en voulons pour exemple une prestation bancaire, un service financier de la poste : ce type de prestation est bien évidemment immatériel, mais pour qu'il puisse exister, il faut qu'existe au préalable un réseau bancaire d'agences, un système informatique central. Tous ces éléments physiques ont nécessité des investissements financiers importants. Mais comme nous l'avons vu les banques et la poste réalisent différentes prestations : prestations standardisées (retrait d'espèces), comme des prestations complexes (conseil en gestion du patrimoine). Il nous paraît donc très difficile de mesurer, à partir de statistiques sur les bilans de la poste, des banques, le degré d'immatérialité d'une prestation, car une même organisation de service public réalise souvent des prestations dont le degré d'immatérialité varie sensiblement. Les entreprises de services informatiques réalisent par exemple, la conception de systèmes informatiques, mais aussi l'installation physique des réseaux. Par conséquent, les statistiques de bilan ne nous permettent pas de mesurer le degré d'immatérialité d'une prestation de service public.

Vandermerwe et Chadwick distinguent trois degrés de matérialité : les services purs, les services à faible contenu matériel, services inclus dans les biens. Même si cette catégorisation est recevable, les auteurs ne cherchent pas à développer des indicateurs qui pourraient mesurer ce degré de matérialité.

En ce qui concerne la participation du consommateur à la réalisation de la prestation, on est confronté au même type de problème.

En effet, si certaines études introduisent des degrés dans la participation du consommateur à la prestation, notamment Chase, Lovelock, Vandermerwe et Chadwick, il n'en reste pas moins que ces degrés restent extrêmement frustrés et peu développés. Elles se résument souvent à une vision dichotomique de la participation.

Pour ce qui est de l'importance du personnel en contact, nous n'avons pas rencontré de mesure appropriée. La mesure de cette caractéristique dépend pour l'essentiel de l'organisation qui a été choisie par le prestataire de service public.

Face à cette difficulté d'opérationnalisation des caractéristiques des services, nous proposons une méthode alternative. Celle-ci permet d'évaluer, pour un nombre limité de prestations, les caractéristiques en recourant à l'expertise d'un panel d'experts des activités de services. Avant de présenter la démarche en détail, il est nécessaire de préciser de quel point de vue ces caractéristiques vont être évaluées et sur quelles bases les experts vont former leurs évaluations.

Alors que la plupart des études en marketing des services mettent l'accent sur les perceptions des usagers, il nous semble important de considérer également le point de vue du prestataire. En effet, nous ne chercherons pas à évaluer a priori la participation de l'utilisateur, mais celle qui est attendue par le prestataire. Il en va de même pour la caractéristique « importance du personnel en contact ». Une raison essentielle nous a guidé dans ce choix.

Dans la plupart des cas, le prestataire de service public conçoit un service préalablement à sa réalisation.

C'est ce que l'on appelle le « design » du service. La conception de la prestation prévoit donc un niveau attendu de participation de l'utilisateur. Qui plus est, seul le prestataire a conscience de la coproduction de la prestation, l'utilisateur lui n'en a souvent pas conscience. La satisfaction de l'utilisateur dépend de la qualité perçue de la réalisation de la prestation, dont il est co-responsable. Aussi, une des sources d'insatisfaction vient d'un décalage entre participation attendue par le prestataire et la participation effective de l'utilisateur piloté par le prestataire. Dès lors, le niveau attendu joue un rôle fondamental dans la qualité perçue par l'utilisateur. Nous avons montré dans la partie précédente que le rôle de l'étalonnage consistait à structurer ces représentations de la prestation, tant pour l'utilisateur que pour le prestataire.

C'est pourquoi nous chercherons à mesurer la participation attendue par le prestataire et l'importance du personnel en contact du point de vue du prestataire, puisque c'est lui qui conçoit la prestation et, même dans le cas où la participation de l'utilisateur est forte, le rôle du prestataire est important dans le pilotage de cette participation. Nous nous plaçons donc résolument du côté du prestataire et non pas de l'utilisateur, comme les modèles désormais classiques, d'évaluation de la qualité de service en marketing.

Pour chacune des vingt prestations de l'échantillon, sur la base de leur propre perception, les experts évaluent chacune des trois caractéristiques à partir des éléments suivants :

- Degré de participation de l'utilisateur attendue par le prestataire à la réalisation de la prestation. Celui-ci correspond à ce que le prestataire attend en terme d'implication de l'utilisateur dans la réalisation de la prestation.
- Degré de matérialité de la prestation. La matérialité de la prestation s'apprécie en fonction de la présence d'éléments matériels dans le processus de réalisation de la prestation et/ou de la matérialité du résultat de la prestation.
- Importance du personnel en contact avec l'utilisateur dans la réalisation de la prestation. Cette dimension entend rendre compte du caractère non substituable du personnel en contact dans la réalisation de la prestation. Elle cherche à rendre compte des qualifications nécessaires à la réalisation de la prestation.

Chaque expert évalue selon sa propre perception l'intensité des trois caractéristiques des prestations de service. Afin de mesurer l'intensité de chacune des caractéristiques pour chaque prestation, nous avons recours à une échelle de mesure.

\* Choix d'une échelle de mesure des caractéristiques des organisations publiques.

Nous avons opté pour une échelle d'intervalle numérique unidirectionnelle graduée de 1 à 6. Le choix du nombre de graduations a été arrêté selon les critères de Cox et selon les différentes remarques dans son analyse des différentes échelles de mesure. Pour le nombre de points sur l'échelle, à la suite de Cox, nous avons retenu sept points, ce qui est

généralement le nombre de points retenu par les études qui recourent à l'utilisation d'une échelle. Ce nombre permet d'affiner la graduation et de rendre compte des situations très variées des différentes prestations de service. La question du nombre pair ou impair de graduations ne se pose pas dans le cas d'une échelle unidirectionnelle, puisque l'on cherche à mesurer une intensité.

Un pré-test du questionnaire auprès de cinq universitaires nous a permis de modifier la présentation initiale du questionnaire. Nous avons choisi de distinguer chacune des dimensions. Ainsi chaque expert évalue chacune des prestations sur une seule dimension à la fois et permet à l'expert de visualiser l'ensemble des prestations sur une même page.

Après avoir présenté la constitution de l'échantillon (composé des professeurs des universités et des professionnels experts comptables, commissaire aux comptes et avocats, conseiller financier) et la méthode d'évaluation des caractéristiques par les experts, nous présenterons la méthode de recueil des données.

## **2. - L'application de la méthode des experts**

La méthode va nous permettre de recueillir les évaluations des caractéristiques des prestations de service. Cette méthode itérative, avec rétroaction de l'information de groupe, permet d'obtenir des données qui reflètent un consensus sur le panel considéré. En ce sens les évaluations sont plus que la simple moyenne (ou médiane) d'un panel d'expert, puisque dès la seconde étape de la méthode, les experts doivent tenir compte des évaluations du reste du panel.

Aucune application de cette méthode dans le cadre d'élaboration d'une typologie n'a pu être trouvée dans l'ensemble des études des experts recensées. Nous ne disposons donc pas de précédents, mais nous nous inspirons d'une synthèse des études des experts que nous avons pu étudier.

### **a) L'exposé de la méthode.**

Née au début des années 1965, la méthode des experts avait comme objectif de s'imposer comme une méthode de prévision à long terme, de prospective basée sur le jugement

d'un groupe d'experts. Le principe de la méthode consiste à rassembler un panel d'experts et par un processus itératif et de rétroaction de l'information, de construire un scénario probable d'évolution d'un phénomène que l'on cherche à prévoir.

Surtout utilisée dans le domaine de la prospective technologique<sup>1</sup>, la méthode s'est progressivement étendue aux différents domaines des sciences sociales, comme l'urbanisme, mais aussi le marketing. Dans ce dernier domaine, la méthode a été utilisée pour identifier des attributs à un produit, sélectionner les critères d'acceptabilité de produit par les consommateurs, évaluer différents modèles marketing, déterminer des parts de marché prévisionnelles.

Le fondement de la méthode repose sur l'hypothèse que l'expertise constitue une source d'information valable. Cette hypothèse se décompose elle-même en sous-hypothèses :

- les experts sont plus aptes que d'autres personnes à prévoir ou à analyser un phénomène du fait de leur connaissance et/ou de leur expérience.

- il est possible de constituer un échantillon représentatif d'experts de taille suffisamment importante et accessible, tout en correspondant clairement au concept d'expertise. Le concept d'expertise est précisé par Weathley. Trois caractéristiques se dégagent de cette notion d'expertise : expérience de marché, familiarité avec l'objet de l'étude, connaissance des caractéristiques de l'objet. Ceci a pour conséquence de poser le problème du choix des experts, sur lequel nous reviendrons plus loin.

La méthode constitue donc un processus de convergence des opinions. Pour que celui-ci soit valide, il faut que dans le déroulement trois principes soient respectés :

- anonymat des experts. Lors de l'envoi des réponses de groupe, aucun expert ne doit être identifiable par l'un ou l'autre des participants de la méthode des experts ;

- rétroaction de l'information. C'est elle qui permet de faire converger les opinions des différents experts. Sur la base des traitements statistiques et uniquement sur cette base,

---

<sup>1</sup> Buigues P., (1995), *Prospective et compétitivité*, Coll. Stratégie et management, Hill Ed., 139 p., Paris.

les experts révisent ou non leur première évaluation sur la base des informations qui lui sont communiquées ;

- réponses statistiques de groupe à partir desquelles chaque expert réévalue ses opinions.

Cette méthode a fait l'objet de nombreuses critiques. Mais comme le précise Verney, il est possible en respectant un certain nombre de principes d'éviter les critiques sur la crédibilité de la méthode. Ces principes relèvent pour l'essentiel de deux domaines différents de la méthode des experts : le choix des experts et la mise en œuvre de la méthode.

### **\* Le choix des experts.**

Ce choix est important dans la mesure où il oriente les résultats de l'étude. La question qui se pose est de savoir si l'on opte pour des experts issus du terrain ou des experts qui n'ont pas d'implications opérationnelles, Vugues cite des études qui montrent que la fiabilité de la méthode aurait tendance à décroître à partir d'un seuil d'expertise. Le problème est de savoir comment est défini le niveau d'expertise dans ces études ; or sur ce point l'opposition entre experts universitaires et experts terrains nous paraît caricatural et un peu hâtive. Elle vise davantage les conditions d'émergence de la notion d'expertise dans le cadre universitaire, que la véritable compétence des experts. Or, la question est bien celle-ci : les experts sélectionnés ont-ils une véritable compétence sur le domaine d'étude ? En outre, cette présentation dichotomique entre experts universitaires et experts terrains doit être quelque peu atténuée selon nous, dans la mesure où de nombreux experts universitaires sont appelés dans le cadre d'études commandées par des entreprises et/ou des organisations étatiques à se pencher de façon concrète sur la réalité du terrain.

Le nombre d'experts est une question épineuse de la méthode. En effet, celui-ci conditionne l'erreur moyenne. Plus l'échantillon d'experts est grand, plus le risque d'erreur moyenne est faible. Aussi la tentation est-elle forte de constituer des échantillons de grande taille, mais dans ce cas là, la question de l'expertise devient fondamentale : l'ensemble de l'échantillon est-il véritablement expert sur la question ? L'importance de cette question est renforcée par la considération du nombre total d'experts identifiables sur la question. Certains domaines ne comportent que très peu d'experts identifiables. En

outre, deux autres facteurs viennent influencer sur le nombre des experts : le facteur temporaire et le facteur financier. Pour des études de type prospectif, le nombre d'experts varie entre 30 et 100. Verney note que le seuil minimal au nombre d'experts est de 5/7 et son étude réunit 5 experts.

\* Constitution de l'échantillon d'experts et nombre d'experts.

Deux contraintes ont pesé sur la constitution de notre échantillon d'experts. La première d'ordre financier nous empêchait de constituer un échantillon de grande taille. Mais ceci ne constitue pas la contrainte majeure. En effet, la contrainte majeure est le faible nombre d'experts dans le domaine de la gestion des services publics en France. Autant cette spécialité est très reconnue dans les pays anglo-saxons au niveau universitaire, autant elle n'est pas très développée en France. Cette difficulté limite de fait le nombre potentiel d'experts, puisque cette question n'a même pas le statut de champ disciplinaire au sein de l'université. Il n'en reste pas moins que plusieurs enseignants-chercheurs travaillent depuis de longues années à la question de la gestion des services publics et à leurs spécificités par rapport aux autres activités productives.

Nous avons choisi 20 experts (spécialiste de la gestion, de l'économie et du droit public). Les experts ont été contactés par courrier : l'envoi du premier questionnaire a eu lieu en Janvier 2005. Sur cet échantillon d'experts, après relance téléphonique, treize d'entre eux ont bien voulu répondre favorablement à notre sollicitation, soit un taux de réponse de 65%. Sur ces treize experts :

- sept sont des professeurs des universités, maîtres de conférence et chercheurs au sein d'un laboratoire de recherche qui a objet l'étude de la gestion des organisations ;
- trois ont participé à des études et rapports commandés par des organismes publics officiels comme les mairies et les conseils généraux ;
- deux appartiennent à un cabinet d'expertise comptable international et commissariat aux comptes ;
- un appartient à un cabinet d'avocat et conseil juridique.

Par ailleurs, l'ensemble des experts recensés a publié des articles et ouvrages qui font référence dans le domaine de la gestion des entreprises de service ou de l'économie des

services. Plusieurs d'entre eux ont des expériences opérationnelles dans la gestion des services publics et d'entreprises de service. Par conséquent, il nous semble que le niveau d'expertise de notre échantillon correspond bien à celui recherché dans la mise en œuvre de la méthode Delphi.

## **b) L'utilisation de la méthode des experts**

La rigueur dans la mise en œuvre de la méthode est le meilleur moyen de désarmer les critiques à l'encontre de cette méthode. Les critiques sont nées, pour l'essentiel, à la suite d'études expertes dans lesquelles la mise en œuvre s'avérait très peu rigoureuse : trop grand nombre d'experts, doute sur les qualités des experts, nombre d'itérations insuffisant, traitement statistique négligé. En outre, le choix des indicateurs de convergence/divergence des opinions doit être discuté.

Il n'y a pas de règles strictes sur le nombre d'itérations nécessaires à l'obtention d'un consensus satisfaisant. Néanmoins, deux ou trois itérations suffisent à obtenir un consensus satisfaisant. Des itérations supplémentaires n'accroissent pas de façon significative les mesures de convergence. Aussi le nombre d'itérations est-il souvent compris entre 2,5, le strict minimum étant deux itérations du questionnaire pour faire intervenir la rétroaction de l'information de groupe.

Afin d'obtenir des résultats satisfaisants et compte tenu des contraintes temporelles, nous avons opté pour trois itérations.

Après collecte de l'ensemble des questionnaires un traitement statistique des réponses est effectué. Il porte sur chaque caractéristique de chacune des prestations listées. Pour chaque caractéristique  $C_i$  ( $i= 1$  à  $3$ ) de la prestation  $K$  on calcule les différentes caractéristiques suivantes sur l'échantillon : médiane, moyenne, écart-type, quartile.

Lors de la deuxième itération, les experts révisent leur jugement par rapport à l'étape précédente. Ils disposent pour ce faire du jugement du groupe. Celui-ci est mesuré par plusieurs indicateurs. Les informations statistiques suivantes sont communiquées au panel d'experts :

- médiane de chaque caractéristique pour chaque prestation ;
- visualisation de la réponse de l'expert par rapport à celle du groupe.

La communication de la médiane est une meilleure solution que le choix de la moyenne. Le choix de ces mesures, comme mesure de la tendance centrale, améliore les performances de la méthode. Aussi avons-nous décidé de communiquer aux experts la médiane comme variable de tendance centrale.

L'étape suivante de la méthode consiste à analyser les jugements révisés des experts et d'étudier la convergence (ou non) des évaluations. A partir des différentes études qui ont été menées, il se dégage une évaluation type pour mesurer et apprécier le degré de convergence entre les étapes successives de la méthode. Plusieurs mesures sont retenues :

- pourcentage de changements d'opinions entre les étapes 1 et 2 et les étapes 2 et 3.
- écart moyen absolu autour de la médiane mesuré comme suit :
- écart-type pour chaque caractéristique.

Pour chacune des caractéristiques on étudie l'écart moyen absolu à la médiane et l'écart-type entre les étapes 1 et 2. Si la convergence existe, alors la distribution des écarts-types et des écarts absolus à la médiane aura tendance à se centrer.

Afin de mesurer la significativité de la convergence on pratique un test sur la significativité de la convergence des évaluations. Chaque paire d'écarts-types et d'écarts absolus à la médiane entre les étapes 1 et 2, puis les étapes 2 et 3 est ainsi testée.

Enfin, une dernière mesure est effectuée. L'étude de la distribution des réponses est affinée par l'étude du nombre de réponses comprises entre la médiane et (- 1 ; + 1) points autour de celle-ci et le nombre de réponses comprises entre la médiane et (- 2 ; + 2) points autour de celle-ci.

A l'aide de ces mesures, nous pouvons donc apprécier le degré de consensus entre les experts sur la mesure de l'intensité des caractéristiques des services. Nous sommes également en mesure d'apprécier la convergence des opinions entre les différentes étapes de la méthode et l'émergence d'une appréciation communément admise.

Lors de la troisième étape, les experts se livrent à une nouvelle révision de leur jugement, avec le même type de réponses statistiques qu'à l'étape précédente. Les experts indiquent, en cas de désaccord (réponses à l'extérieur de l'intervalle inter-quartile), les raisons de leur désaccord. Une analyse de ces réponses permet de comprendre les différences de perception entre experts. Cette analyse apportera également des éléments de discussion dans l'étude de la validité des résultats.

Enfin, le choix du mode d'administration de la méthode des experts a été déterminé pour des raisons géographiques et financières. L'éloignement de la plupart des experts n'a pas permis d'administrer en face-à-face au moins la première partie du questionnaire. Ceci ne nous paraît pas un problème, même si Verney montre que l'administration à la première étape permet de réduire les défaillances sur la période que durent les trois phases de la méthode des experts.

## **SECTION II : Les résultats de la méthode des experts.**

La mise en application de la méthode des experts s'est déroulée en trois étapes. Les experts ont réexaminé deux fois leurs évaluations sur la base des évaluations du groupe. Les données que nous obtenons en fin de processus serviront à établir une catégorie des organisations publiques. Dans un premier temps, nous présenterons les résultats de la première étape afin de mettre en évidence le processus de convergence des opinions et ses limites. Nous présenterons ensuite l'évolution des variables. Nous apprécierons la convergence et discuterons des résultats obtenus à la dernière étape et la possibilité de leur utilisation dans des divergences éventuelles qui persisteraient au sein du panel.

### **1) Les résultats de la première étape du processus des experts.**

Pour chaque spécificité les résultats sont présentés sous forme d'un tableau synthétique, qui, outre la distribution des réponses pour chaque prestation, comporte des indicateurs de tendance centrale (médiane, mode, moyenne) et de dispersion (écart absolu à la médiane, écart-type, coefficient de variation). Nous commenterons les résultats pour chaque spécificité et plus particulièrement nous chercherons à évaluer le degré de consensus des experts à l'issue de cette première étape.

\* Participation de l'utilisateur à la réalisation de la prestation.

Afin de juger du consensus entre experts, nous nous sommes intéressés aux mesures de dispersion ainsi qu'à la distribution des réponses pour chaque prestation. Nous étudions également le pourcentage d'items utilisés par les experts sur l'échelle graduée de 1 à 7. L'écart absolu à la médiane permet d'estimer le degré d'accord ou de désaccord entre experts : plus il est élevé, moins les experts s'accordent sur le degré de participation de l'utilisateur à la réalisation de la prestation. Ainsi nous distinguerons les prestations pour lesquelles le consensus est fort, de celles pour lesquelles il est faible sur la base de cette mesure de dispersion, en fixant un seuil à 1. Les prestations pour lesquelles cette variable est inférieure à 1 seront donc considérées à faible consensus.

Pour finaliser ce critère, nous le combinerons avec les pourcentages de réponses appartenant à l'intervalle (médiane -1 ; médiane +1) et l'intervalle (médiane -2 ; médiane +2). Nous pourrions ainsi évaluer la convergence (ou non) à la seconde étape du processus. Nous regroupons en deux tableaux (faible et fort consensus) les différentes valeurs de ces indicateurs sur la dimension de la participation de l'utilisateur à la réalisation de la prestation.

Un constat s'impose : la force ou la faiblesse du consensus n'est que relative. En effet, 75 % des évaluations sur la dimension « degré de participation de l'utilisateur » se situent dans l'espace inter-quartile (Q1 ; Q3).

**Tableau 7**  
**Organisations à « faible » consensus entre experts.**

<b>Organisations publiques</b>	<b>M.</b>	<b>EAM</b>	<b>I 1</b>	<b>I 2</b>
Sécurité sociale	3	1,25	66,66%	91,67%
Caisse d'allocations familiale	4	1,17	58,33%	91,67%
Trésor public	4	1,25	58,33%	91,67%
Préfecture	4	1,42	50%	75%
Mairie	4	1,17	58,33%	75%
Caisse de dépôt et cons.	4	1,25	58,33%	75%
SNCF	3	1,20	64,65%	74%
RATP	3	1,25	65,65%	75%
Air France	3	1,45	66,66%	66,65%
Hôpitaux	4	1,25	58,12%	74%
Gendarmerie	3,5	1,20	64,60%	70%
Police	4	1,40	55,55%	65%
Pompier	4	1,15	56,34%	91,66%

**Tableau 8****Organisations à « fort » consensus entre experts.**

<b>Organisations publiques</b>	<b>M.</b>	<b>EAM</b>	<b>I 1*</b>	<b>I 2**</b>
France Télécommunication	6,5	0,5	100%	100%
La poste	5,5	0,83	66,67%	83%
L'université	7	0,68	67,68%	84%
Electricité de France	6	0,40	70,50%	70%
Gaz de France	6	0,40	70%	71%
Ecoles	6	0,65	66%	82%
Lycée	6,5	0,60	67,65%	70%

Il importe de donner une explication pour mieux appréhender les deux tableaux précédents. Le consensus apparaît élevé pour les prestations où la dimension participation serait forte. En revanche, pour les prestations pour lesquelles cette dimension serait moyenne, le consensus est plus faible. Par conséquent, la participation de l'utilisateur à la réalisation de la prestation est une des caractéristiques importantes qui influe sur la qualité et le résultat de la prestation de service.

\* La spécificité immatérielle de la prestation

Pour cette caractéristique, le consensus entre expert est plus élevé que pour la participation de l'utilisateur puisque 78,75% des réponses sur cette dimension appartiennent à l'espace inter-quartile (Q1 ; Q3). Les deux tableaux ci-après détaillent les prestations qui font l'objet d'un fort consensus. En outre, le pourcentage des réponses appartenant à l'intervalle I 1 est supérieur à 90% pour 12 prestations de service public.

**Tableau 9****Organisations publiques à fort consensus entre experts.**

Organisations publiques	M.	EAM	I 1*	I 2**
Air France	7	0,42	100%	100%
SNCF	7	0,44	100%	100%
RATP	7	0,43	100%	100%
France télécommunication	6	0,75	100%	100%
Pompier	5	0,75	83,33%	91,67%
Trésor public	4	0,92	83,33%	100%
La poste	5	0,75	75%	100%
EDF	6	0,91	90,91%	90,91%
GDF	6	0,90	90,92%	90,92%
Police	4	0,67	91,67%	91,67%
Gendarmerie	4	0,70	92,50%	92,50%
Caisse de dépôt et consignat.	3	0,50	91,67%	100%

\* Intervalle I 1= (Médiane-1 ; Médiane+1) % des réponses appartenant à cet intervalle.

\*\* Intervalle I 2= (Médiane-2 ; Médiane+2) % des réponses appartenant à cet intervalle.

**Tableau 10****Organisations à « faible » consensus entre experts.**

Prestations de service public	Me	EAM	I 1*	I 2**
RATP	7	1	83,33%	91,67%
Hôpitaux	4	1,5	66,67%	83,33%
SNCF	6	1,09	66,67%	91,67%
Lycée	3	1,17	75%	83,33%
Université	3	1,17	66,67%	83,33%
Préfecture	4	1,00	65%	82,33%
Sécurité sociale	2,5	1,35	75%	75%
Caisse d'allocation familiale	2	1	66,66%	66,67%
Mairie	2	1	64%	67%

\* Intervalle I1= (Médiane-1 ; Médiane+1) % des réponses appartenant à cet intervalle

\*\* Intervalle I2= (Médiane-2 ; Médiane+2) % des réponses appartenant à cet intervalle

Il apparaît encore sur cette dimension que les services publics avec un score moyen sont ceux qui font l'objet d'un faible consensus entre experts, à la différence des prestations qui ont des scores plus tranchés, soit élevés. Les experts sont unanimes que la caractéristique dimension de matérielle de la prestation est une caractéristique qui influe sur la qualité de la prestation réalisée par les services publics.

\* Importance du personnel en contact.

En utilisant les mêmes critères que pour les deux autres dimensions, il apparaît que le consensus sur l'importance du personnel entre les experts est sensiblement équivalent à celui de la première dimension. 74% des réponses appartiennent à l'espace interquartile.

**Tableau 11**  
**Organisations publiques à « faible » consensus entre experts.**

<b>Prestations de service public</b>	<b>Me</b>	<b>EAM</b>	<b>I 1*</b>	<b>I 2**</b>
SNCF	3,5	1,5	58,3%	75%
Air France	4	1,67	54,55%	81,82%
Pompier	3	1,33	50%	75%
Caisse de dépôt et consignat.	3	1	50%	75%
RATP	4,5	1,5	66,67%	66,67%
Gaz de France	6	1,75	72%	81,80%
Electricité de France	5	1,58	50%	75%
Trésor public	4,5	1,45	65%	65,66%
Ecole	3	1,33	50%	75%

\* Intervalle I1= (Médiane-1 ; Médiane+1) % des réponses appartenant à cet intervalle

\*\* Intervalle I2= (Médiane-2 ; Médiane+2) % des réponses appartenant à cet intervalle

**Tableau 12**  
**Organisations publiques à fort consensus entre experts**

Organisations publiques	M.	EAM	I 1*	I 2**
La poste	7	0,58	75%	91,6%
Police	7	0,58	91,6%	91,6%
Gendarmerie	7	0,48	90%	90%
Mairie	6	0,33	100%	100%
Sécurité sociale	6,5	0,67	91,67%	100%
Caisse d'allocations familiales	5	0,83	75%	100%
Préfecture de police	6	0,75	83,33%	100%
Lycée	6,5	0,67	90%	100%
Université	6	0,58	84%	100%
Hôpitaux	7	0,50	85%	86%

\* Intervalle I1= (Médiane-1 ; Médiane+1) % des réponses appartenant à cet intervalle.

\*\* Intervalle I2= (Médiane-2 ; Médiane+2) % des réponses appartenant à cet intervalle.

On constate encore une fois le même phénomène qu'aux deux précédentes étapes. Les organisations qui obtiennent des scores élevés font l'objet d'un plus fort consensus que les autres. Ainsi, au terme de la première étape de la méthode des experts, deux conclusions se font jour :

- Spontanément les évaluations des experts sont dans l'ensemble relativement homogènes. Si l'on retient le critère du pourcentage de réponses appartenant à l'espace inter-quartile, pour chaque prestation et, pour les trois dimensions 75 % des réponses en font partie (530 évaluations sur 725). A cette première étape, seuls deux experts ont des évaluations sensiblement divergentes.

- les experts évaluent certaines prestations avec un fort degré de consensus. Il s'agit pour l'essentiel des prestations de service public comme la poste, la RATP, la SNCF.

En revanche, plusieurs prestations aux scores moyens sur les échelles ne font pas l'objet d'un fort consensus, notamment les prestations comme le trésor public, pompier, caisse de dépôt et consignation, la Caisse d'allocation familiale.

## 2) Les résultats de la deuxième étape du processus des experts.

Dans la deuxième étape, les experts procèdent à un réexamen de leurs évaluations en tenant compte de l'évaluation du groupe issue des résultats de la première étape. La médiane, comme caractéristique de la tendance centrale, était ainsi communiquée aux experts.

Plusieurs statistiques permettent de caractériser l'évolution des réponses à ce stade du processus des experts : pourcentage de changement d'opinion, pourcentage de réponses appartenant aux intervalles I 1 et I 2, test sur la distribution des écarts absolus à la médiane pour chaque dimension, et test sur la distribution des écarts-types par dimension. Enfin, deux tableaux établissent des comparaisons entre l'étape 1 et 2 ; comparaison des indicateurs de tendance centrale et de dispersion ; comparaison des distributions des réponses pour chaque prestation sur chacune des dimensions.

Nous détaillons les différentes mesures d'évolution des réponses et nous montrerons que cette étape augmente de manière significative le degré de consensus entre les experts.

\* Pourcentage de changement d'opinions.

Chaque questionnaire comporte 60 évaluations. Avec un panel de 13 experts, le total des réponses s'établit donc à 720. Au cours de la deuxième étape, 29,03% des réponses ont été modifiées par les experts (209 réponses). Si l'on s'en tient à chacune des dimensions, ce score est à peu près stable. Ainsi, les changements d'opinion sont moins nombreux sur la dimension pour laquelle le degré de consensus était plus élevé à la première étape. Si l'on considère désormais les pourcentages de changements d'opinions par expert, force est de constater que ceux-ci sont extrêmement variable : de 5% à 45%.

La moitié des experts modifient plus d'un tiers de leurs premières évaluations ; 75% des experts modifient plus de 18 % de leurs évaluations.

Il nous faut désormais étudier les sens de ces changements d'opinion. Y-a-t-il convergence autour de la tendance centrale ou au contraire les experts ont-ils tendance à diverger ?

### \* Convergence ou divergence ?

Afin de mesurer la convergence ou la divergence des évaluations, nous effectuons un test statistique. Ce test sera effectué, pour chacune des dimensions, sur la distribution des écarts absolus à la médiane et sur la distribution des écarts-types de chacune des évaluations. Ainsi, si les opinions convergent de façon significative, la distribution des écarts absolus à la médiane et celle des écarts-types devraient être strictement inférieures à celles de la première étape.

Le test consiste donc en deux hypothèses :

Hypothèse 1 : les distributions des écarts absolus à la médiane sont identiques

Hypothèse 2 : la distribution des écarts absolus à la médiane à l'étape 2 est inférieure à celle de l'étape 1.

On pratique un test unilatéral dans la mesure où l'on postule un sens (inférieur) à la différence des distributions.

Pour chacune des dimensions, la distribution des écarts absolus à la médiane est significativement inférieure à celle de l'étape 1 au seuil de confiance de 1 %. Même si nous ne considérons pas nos données comme métriques, les tests portant sur les distributions d'écarts-types donnent les mêmes résultats au seuil de confiance de 1 %.

Par conséquent, nous pouvons affirmer que la convergence des évaluations existe pour chacune des dimensions et qu'elle est significative à un seuil de confiance élevé (1%).

Il y a donc convergence sur chacune des dimensions à l'étape 2. Pour chaque dimension les évaluations se regroupent donc autour de la tendance centrale, qu'elle soit caractérisée par la médiane. Cette convergence se manifeste également par les pourcentages de réponses appartenant aux intervalles I1 et I2, définis plus haut. Nous portons particulièrement notre attention sur les prestations pour lesquelles le consensus était qualifié de « faible » à l'étape 1 du processus. Nous résumons donc dans le tableau

de la page suivante les pourcentages pour les seules prestations à « faible » consensus de l'étape 1 afin de montrer la convergence pour ces prestations. Les prestations à « fort » consensus connaissent une évolution voisine, sans quoi il n'y aurait pas de convergence globale significative sur chacune des dimensions.

### **3) Les résultats de la troisième étape du processus des experts**

A l'issue de cette étape, la procédure de collecte des données se termine. A partir des données sur la médiane, nous pourrions donc bâtir une typologie sur cet échantillon de vingt cinq organisations publiques.

Cette étape a permis d'affiner certains résultats, et a surtout permis d'éclairer les évaluations très divergentes dans la mesure où les experts dont les évaluations se trouvaient en dehors des espaces inter-quartiles devraient justifier leur position. Ce recueil d'information permettra de montrer les limites de la méthode.

Celles-ci confirment les résultats : il n'y a pas de convergence statistiquement significative à cette étape, sauf, dans notre cas, sur une des trois dimensions. Par conséquent, nous aurions pu nous contenter de deux étapes, sans que les résultats en soient fondamentalement bouleversés. Dans un second temps, nous présenterons les résultats pour les quinze prestations (médiane et écarts absolus à la médiane). Enfin, nous discuterons des commentaires issus des évaluations divergentes.

\* Pourcentage de changement d'opinions.

Contrairement à l'étape 2 du processus, où 29% des évaluations avaient été modifiées, seules 6,53% des évaluations ont donné lieu à des rectifications de la part de l'ensemble des experts. Ceci traduit le fort degré de consensus établi à l'étape 2 du processus Delphi.

Ces changements d'opinions peuvent se décomposer par expert et selon les trois dimensions. Trois experts n'ont changé aucune de leurs évaluations et deux n'en ont changé que 3,33%. De fait, un seul expert se distingue à cette étape puisqu'il modifie 23,3% de ses évaluations.

Si l'on examine maintenant, les changements d'opinions par dimensions, on constate que pour la dimension « Matérialité », ceux-ci sont très peu nombreux : 5% (cf. Tableau ci-dessous). Cela n'est pas étonnant dans la mesure où cette dimension faisait l'objet d'un plus fort degré de consensus entre experts aux étapes 1 et 2 que, pour les deux autres dimensions.

Ainsi, l'étape 3 du processus des experts n'apporte que peu de réévaluations, ce qui signifie que les opinions étaient formées et figées dès la seconde étape du processus. Par conséquent, ce faible nombre de changements n'entraînera pas une convergence accrue autour de la tendance centrale (statistiquement significative), sauf pour la dimension « Importance du personnel en contact ».

\* Convergence à l'étape 3.

Nous avons pratiqué les mêmes tests qu'à l'étape précédente, à la fois sur les écarts absolus à la médiane et sur les écarts-types. Ces tests montrent que les changements d'opinions ne modifient pas de façon significative les distributions de ces deux types d'écarts autour de la tendance centrale, à l'exception de la dimension « Importance du personnel en contact ».

Les mêmes tests au seuil de significativité de 5% donnent les mêmes résultats. Par conséquent, l'étape 3 n'apporte pas un resserrement significatif des évaluations. Il n'en reste pas moins que ces changements ont tendance à se regrouper autour de la tendance centrale. Le tableau présente le pourcentage de réponses appartenant à l'espace interquartile. Ce pourcentage est en hausse par rapport aux deux étapes précédentes.

Si l'on s'intéresse désormais aux prestations à « faible » consensus que nous avons étudiées lors de la deuxième étape, il apparaît que la convergence n'augmente effectivement que pour la dimension « Importance du personnel en contact », puisque le pourcentage des réponses appartenant tant à l'intervalle I 1, qu'à l'intervalle I2, augmente pour 8 prestations sur 12, alors qu'il n'augmente que pour 2 prestations sur 6 sur la dimension « Matérialité », et seulement pour 4 prestations sur 11 sur la dimension « Participation de l'utilisateur à la réalisation de la prestation ».

Même si l'étape 3 n'apporte pas un resserrement significatif des évaluations, elle apportera des éléments qui permettront d'analyser les fortes divergences sur les prestations concernées.

\* Etude des réponses justifiant les évaluations divergentes.

L'analyse de contenu des réponses justifiant des réponses divergentes des experts permet de comprendre les raisons qui fondent ce désaccord, à l'issue de la dernière étape. En premier lieu, seuls deux experts ont des « profils » de réponses très divergentes : seulement 31,7% de leurs réponses se situent dans les espaces inter-quartiles. Un seul de ces experts a bien voulu nous communiquer les raisons de ses désaccords. Il ne nous a pas été possible de traiter cette défaillance du fait même qu'elle se déroulait en plein processus et qu'il ne nous était impossible d'écarter l'expert du fait même de la construction des résultats dans la méthode des experts (rétroaction de l'information de groupe et prise en compte de celle-ci par les experts). Si l'on considère l'ensemble des évaluations situées en dehors des espaces inter-quartiles, les réponses de trois experts universitaires représentent 64% de celles-ci.

En examinant les réponses divergentes par dimension, on retrouve ces résultats. Ainsi les réponses de ces trois experts représentent 70% des réponses divergentes pour la dimension « Participation de l'utilisateur », 57% pour la dimension « Matérialité », et 65% pour la dimension « Importance du personnel en contact ».

Par conséquent, les divergences que l'on constate sur les évaluations sont déterminées par des profils de réponses particuliers et ne sont pas distribuées de façon aléatoire parmi les experts. Qui plus est, il faut préciser le degré de divergence de ces trois experts. En effet, si l'on examine leurs réponses divergentes, 44,4% d'entre elles se situent à + 1 ou - 1 point de la médiane (44 réponses sur 99). Il est à noter qu'un expert, dès lors que sa réponse se situe dans cette espace autour de la médiane, qualifie celle-ci de non significative. Si l'on exclut donc ces évaluations à très faible divergence, on obtient seulement 15,6% de réponses divergentes, ce qui est faible, et souligne finalement le fort degré de consensus entre les experts. En analysant les réponses qui s'écartent de plus ou moins deux points de la médiane sur chaque évaluation, et sur chacune des dimensions, on constate que trois experts expliquent à eux seuls 73,5% de ces évaluations.

Enfin, il est à constater que les réponses divergentes se distribuent équitablement entre les trois dimensions : 34% des réponses divergentes sur la dimension « Participation de l'utilisateur », et 33% sur chacune des deux autres dimensions. Il n'y a donc pas de focalisation des désaccords sur une dimension particulière. Il n'y a donc pas de remise en cause par les experts d'une des dimensions sur lesquelles nous analysons les prestations de service.

Il nous faut désormais détailler le contenu des réponses divergentes. Au-delà des simples différences de perception et de représentations des prestations, l'analyse de contenu permet de pointer deux types de remarques :

- celles portant sur la spécification des dimensions ;
- celles portant sur la spécification des prestations.

Seuls 8,6% des réponses portent sur des appréciations divergentes de la dimension considérée. Ainsi, la participation de l'utilisateur n'est pas envisagée sur l'ensemble de la prestation, mais différents moments de celle-ci sont précisés. Les évaluations devraient porter sur l'ensemble du processus de réalisation de la prestation.

Sur les 64 réponses analysées, 14 portent essentiellement sur un problème concernant la définition de la prestation. Le caractère vague ou flou de l'intitulé de la prestation permet selon les réponses d'évaluer différemment la prestation. Les intitulés, rappelons-le, ont été retenus directement d'une classification de l'INSEE, sans que nous les modifiions. Cette sévérité des intitulés influe donc sur l'évaluation des experts et permet ainsi de comprendre certaines évaluations assez divergentes. Cette formulation « neutre » des intitulés des prestations a donc un effet non désiré certain. La nécessité de définir avec plus de précision les prestations aurait certainement facilité la tâche des experts.

Enfin, 14 % des réponses concernent des différences qui sont déclarées non significatives par l'expert. Si l'on cherche désormais à dégager des éléments communs entre experts sur chacune des dimensions, ceux-ci sont très peu nombreux et doivent être considérés avec une extrême précaution, étant donné le faible nombre de réponses qui les composent. Un des rares points que l'on peut dégager porte sur les différences de

perception fortes sur le rôle des objets dans l'évaluation de la matérialité (plusieurs réponses très contradictoires). Autant les objets qui sont manipulés lors de la réalisation d'une prestation sont clairement identifiés, autant leur importance dans l'appréciation des experts varie fortement.

L'analyse de contenu des réponses divergentes permet donc de comprendre les raisons qui les fondent. Elle aura mis en évidence le fait que les divergences sont surtout le fait de trois experts. Par ailleurs, elle montre que la formulation de la définition des prestations que nous avons retenue explique une large part des divergences d'évaluations.

Au terme de l'analyse des résultats de la méthode des experts, il apparaît que le panel d'experts que nous avons pu mobilisé se caractérise par un fort degré de consensus. Les évaluations des trois dimensions de service que nous cherchions à évaluer sont donc relativement homogènes et permettent d'envisager d'utiliser ces données sans trop de réserves. Des divergences fortes et nombreuses auraient diminué la robustesse de ces données. Il nous est donc désormais possible de pratiquer une analyse typologique de cet échantillon de vingt prestations sur la base des trois dimensions que les experts ont permis d'évaluer.

## **CHAPITRE VI :**

### **L'étalonnage, véritable système conventionnel de productivité et de qualité des organisations publiques.**

Ainsi nous l'avons démontrés initialement, l'étalonnage est pratiqué dans certaines organisations publiques : le transport ferroviaire, aérien, terrestre et les télécommunications, la poste, hôpitaux, mairies. Dans la réalisation de ces prestations immatérielles, la relation de service joue un rôle central. La participation de l'utilisateur est importante et l'importance du personnel en contact apparaît décisive dans l'obtention d'un résultat satisfaisant. Dans la partie précédente, nous avons montré que cette coproduction de la prestation et son caractère immatériel complexifie la définition et l'évaluation de la productivité et de la qualité. La thèse que nous soutenons consiste à avancer que l'étalonnage constitue, dans cette perspective, un véritable outil d'amélioration des performances dans le sens où il structure la qualité attendue par

l'usager et la qualité voulue par le prestataire public, comme l'analyse théorique de la partie précédente le montre. A cette fin nous nous sommes appuyés sur la théorie des contrats. Nous avons théoriquement démontré que l'étalonnage constituait l'expression d'une convention de qualité particulière aux organisations publiques. L'étalonnage s'interprète dans cette perspective comme un élément de la morphologie du contrat. Ce dernier correspond au message envoyé par la convention sur les comportements attendus. Il comporte plusieurs éléments qui renvoient à la convention elle-même.

Afin de valider cette hypothèse théorique, l'analyse de consultation de l'étalonnage permettra de vérifier qu'il constitue bien l'expression d'un arrangement de qualité. A cette fin nous construisons une grille d'analyse au travers de laquelle nous étudierons les différentes catégories de l'étalonnage. La grille d'analyse s'appuiera notamment sur la notion d'énoncé de la convention, notion que nous avons développée dans la partie théorique. L'énoncé de la convention comporte des éléments identifiables en tant que tels. Ainsi, nous pourrions mettre en lumière des différences qui renvoient aux caractéristiques même des activités que l'étalonnage encadre. Cette méthode qualitative devrait donc nous permettre de démontrer que l'étalonnage constitue bien l'expression d'un compromis particulier entre plusieurs contrats de qualité.

Enfin, dans une dernière section, nous chercherons à dégager les apports de ces travaux empiriques ainsi que leurs limites. Ceci permettra de caractériser leur portée, et de mettre en lumière de nécessaires études complémentaires.

## **SECTION I : L'étude de consultation d'étalonnage.**

Comme nous l'avons montré dans la partie théorique, un contrat de qualité se décompose en deux contrats : un contrat de qualification et un contrat d'effort. Chacune d'elles se compose de plusieurs éléments qui caractérisent leur morphologie. Rappelons que la morphologie d'une convention comporte deux éléments ; un énoncé et un dispositif matériel. Cette convention, comme nous l'a montré l'analyse dynamique, s'incarne dans une institution. Dès lors, l'étalonnage peut s'interpréter comme le support textuel de l'énoncé de la convention. Il constitue ainsi un référentiel entre acteurs d'un même service public. Ce référentiel est la « grammaire commune » de

la convention. Ainsi, l'étude de l'énoncé permet d'accéder à l'essence de la convention de qualité, dans la mesure où il contient l'information qui va être en permanence interprétée dans l'action par les services publics et les usagers. Nous procéderons donc à une analyse de contenu de l'étalonnage. Celle-ci sera menée à l'aide d'une grille d'analyse issue de l'analyse théorique de l'énoncé d'une convention. Nous discuterons ensuite des résultats obtenus et conclurons sur les éventuelles différences qui se font jour entre les différentes catégories d'étalonnage.

## **1) L'examen de consultation thématique d'étalonnage.**

### **a. L'exposé de l'examen des éléments constitutifs.**

L'analyse de contenu est une méthode qui s'est considérablement développée en sciences sociales<sup>1</sup>. L'analyse de contenu peut se définir comme « un ensemble de techniques d'analyse des communications visant, par des procédures systématiques et objectives de description de contenu des messages, à obtenir des indicateurs (quantitatifs ou non) permettant l'inférence de connaissances relatives aux conditions de production/réception (variables inférées) de ces messages »<sup>2</sup>. Pour N. Vardin, l'analyse de contenu a deux fonctions, l'une heuristique, l'autre confirmatoire. Nous l'utiliserons dans cette dernière perspective. La méthode se décompose elle-même en deux types d'analyses distincts, plus complémentaires qu'antagonistes : analyse qualitative (présence/ absence des thèmes), analyse quantitative (analyse de concurrences). Nous nous limiterons dans cette section à une analyse qualitative.

Toute analyse de contenu se déroule en trois temps. En premier lieu, il faut identifier l'émetteur et s'interroger sur sa personnalité et ses caractéristiques. A qui s'adresse le message émis, pour dire quoi ? Cette première étape nécessite donc que l'on recadre le message étudié dans son contexte d'émission. Dans notre cas, nous nous intéresserons donc à l'émetteur « les dirigeants des services publics », l'étalonnage étant mis en place par eux. Cette étude rejoint d'ailleurs celle de la morphologie de la convention puisque sa

---

<sup>1</sup> Vardin N., (1992), *L'analyse de contenu*, 2<sup>ème</sup> Ed., P.U.F., Paris, Weber R.P., (1995)

<sup>2</sup> Vardin N., (1988), *L'analyse de consultation*, p.43, P.U.F., Paris.

description requiert également l'étude de l'émission de l'énoncé. L'analyse théorique nous a permis de distinguer plusieurs sources au degré de généralité variable.

La seconde étape de l'analyse de contenu consiste à construire les catégories d'analyse. Celles-ci doivent être en rapport avec la structure des données et les unités, liées aux hypothèses de l'objet de recherche. Les catégories doivent être exhaustives, exclusives, objectives et pertinentes. Précisons chacune de ces caractéristiques :

- exhaustives : l'ensemble du contenu que l'on a décidé de classer doit l'être en entier, il est possible de laisser volontairement de côté certains aspects du contenu. C'est l'objectif poursuivi qui déterminera ce qui doit être analysé ;
- exclusives : les mêmes éléments ne peuvent faire partie de deux catégories ;
- objectives : les catégories doivent être claires pour que différents agents du service public classent divers éléments du contenu dans les mêmes catégories ;
- pertinentes : les catégories doivent être en rapport avec l'objectif poursuivi et le contenu que l'on traite.

Enfin, l'analyse de contenu nécessite que l'on précise l'unité d'enregistrement : est-ce un mot, un segment de mots, un thème ? Dans Cette section, nous retiendrons comme unité d'enregistrement le thème, c'est-à-dire un fragment significatif correspondant à l'idée que recouvre une des catégories. C'est sur ces bases que nous construisons l'analyse de contenu de l'étalonnage. Nous présenterons les différents émetteurs (les organisations publiques) en les caractérisant (représentativité, monopole, existence d'un syndicat). Nous appliquerons ensuite la grille d'analyse, constituée des différentes catégories, à l'ensemble des textes, dont nous préciserons la nature exacte. Au préalable, nous construisons les différentes catégories d'analyse sur la base de l'analyse théorique de l'énoncé d'une convention de qualité.

#### **b) L'élaboration du tableau d'analyse des thèmes.**

Notre analyse de contenu portera sur la présence ou l'absence des thèmes que nous identifions comme constitutifs d'un énoncé d'une convention de qualité. Ainsi nous pourrions montrer que l'étalonnage est bien l'expression d'une convention de qualité. Les différents éléments que nous avons distingués dans l'analyse théorique constituent ici une base à l'établissement des catégories de l'analyse. Nous précisons ces catégories en

tenant compte d'un élément essentiel de notre analyse théorique : en effet, notre démarche consiste à démontrer que l'étalonnage est un outil qui permet de gérer la relation de service, de l'encadrer, et par là même, de gérer la qualité dans ce type de prestation. Par conséquent, nous devrions trouver des éléments qui concernent directement ce point et qui rentrent dans une des catégories de l'énoncé de la convention de qualification : la distinction entre les différents adopteurs. Dans cette catégorie plusieurs éléments complémentaires à ceux décrits par l'analyse conventionnelle doivent être ajoutés. Nous rappelons les catégories issues de l'analyse conventionnelle. Nous incluons au sein de la même grille les différents éléments qui relèvent de la convention d'effort, et ceux qui relèvent de la convention de qualification. Nous explicitons chacune d'entre elles, puis nous précisons les catégories que nous ajoutons.

L'énoncé d'une convention de qualification et d'effort comporte trois principaux éléments qui eux-mêmes se décomposent en plusieurs sous-éléments :

- Le principe supérieur commun : il définit la compétence que l'utilisateur est en droit d'attendre du service public. Par conséquent, il définit le champ d'intervention du service public, et caractérise le métier et ses objectifs. Dans la convention d'effort, le principe supérieur commun définit l'excellence du travail dans le service, l'entreprise. Sur la base de l'analyse théorique, nous établissons donc quatre catégories :

- Définition du métier :

- objectifs.

- caractéristiques.

- Définition précise du champ d'intervention ou limitation de celui-ci.

- Compétences que l'utilisateur est en droit d'attendre

- Définition de l'excellence du travail dans l'entreprise, le service.

Ces éléments permettent de donner une définition de la prestation qui fait l'objet de l'échange entre l'utilisateur et le service public. En définissant une prestation immatérielle, et ce en quoi elle consiste, le service public entend structurer les attentes de l'utilisateur et, par là-même, la qualité attendue par l'utilisateur. En effet, si la définition est partagée par l'utilisateur et le service public, alors un dialogue sur sa réalisation peut s'établir sur des bases communes et évite des conflits ex-post sur le résultat, dans la mesure où l'utilisateur et le prestataire sont d'accord sur ce qui doit être mis en œuvre et le type de résultats auxquels ils doivent parvenir dans la réalisation de la prestation.

A cette fin, le service public cherche à définir les compétences nécessaires à la réalisation de la prestation ainsi définie. Ceci a également pour objectif de limiter les problèmes d'interprétations ex post. En effet, l'utilisateur pourra toujours se demander si le service public était qualifié pour réaliser la prestation. Il n'y a pas, pour la plupart des prestations étudiées, de réalisation matérielle du résultat sur lequel l'utilisateur peut appuyer son jugement dans la mesure où ces prestations reposent sur la mise en œuvre de méthodes issues de l'expérience et/ou de savoirs techniques et/ou scientifiques. Dès lors, la compétence doit s'établir sur la base des références de réalisation auprès d'autres usagers. Du fait même de ces méthodes utilisées par le service public, le maintien dans le temps de la compétence est absolument nécessaire car les savoirs sur lesquels reposent la réalisation de la prestation évoluent rapidement grâce aux progrès réalisés essentiellement dans les technologies de l'information, base du support technique de ces prestations. Par conséquent, nous devrions trouver dans l'étalonnage, des éléments qui concernent ces points. Aussi avons-nous retenu les catégories suivantes, qui précisent la catégorie 3 :

- Compétences techniques définies avec précision.
  - Compétences du personnel de service public (recours à un personnel qualifié).
  - Adéquation du personnel à la mission.
  - Maintien du niveau de compétence par formation du personnel de service.
- La distinction entre adopteurs : elle définit le rôle respectif de l'utilisateur et du service public. Elle permet en cas de conflits de définir la responsabilité de chacun. Les conflits peuvent être de trois natures : conflit dans la relation de service (utilisateur / service public), conflit entre service public, conflit service public / employé. Ainsi, la convention d'effort distingue au sein du service public les dirigeants des personnels.

Cet élément doit être précisé dans la mesure où il joue un rôle central dans la relation de service. En effet, nous avons montré que l'étalonnage apparaît dans la réalisation de prestations où cette relation jouait un rôle déterminant, et plus particulièrement pour lesquelles la participation de l'utilisateur était élevée. La caractéristique de ces prestations est qu'elles sont coproduites. Cette coproduction constitue un obstacle à l'appréciation objective du résultat et de sa qualité. Les responsabilités dans l'obtention du résultat doivent être clarifiées sous peine de conflit en fin de contrat. Par conséquent, la convention de qualité doit tenter de minimiser les conflits qui pourraient naître de cette confusion. Dès lors, il devient fondamental de distinguer clairement les responsabilités

de chacun dans la réalisation de la prestation. En effet, en cas de conflit entre le prestataire et son usager, il doit exister une base commune qui permette à chacun d'évaluer sa part de responsabilité.

Par conséquent, l'étalonnage devrait comporter des éléments d'appréciation de la prestation qui distinguent les différents éléments qui sont de son ressort et ceux qui relèvent de celui du prestataire. La convention de qualité devrait comporter des engagements de la part du prestataire qui visent à garantir la transparence de son action et son indépendance dans la mise en oeuvre des moyens nécessaires à la réalisation de sa prestation. En effet, si ces deux éléments sont garantis, l'utilisateur est sûr que le prestataire a mis en oeuvre des moyens adéquats (indépendance à l'égard des usagers et des fournisseurs), et il a la preuve de ceci.

Dans cette même perspective, la mise au point d'un contrat-type et la fourniture d'éléments d'appréciation des prestations contribue à donner à l'utilisateur et au prestataire des éléments communs qui structurent la prestation et leur permettent d'apprécier le résultat avec des éléments communs.

Plusieurs catégories sont donc envisageables :

- Distinction du prestataire et de l'utilisateur.
  - Définition du prestataire.
  - Définition de l'utilisateur.
- Responsabilité du prestataire.
- Indépendance du prestataire.
- Transparence de la réalisation de la prestation
- Éléments d'appréciation, critères d'évaluations de la réalisation.
- Existence d'un contrat-type.
- Cas de litige, existence d'une instance d'arbitrage.
- Distinction employeur / employé.

L'ensemble de ces éléments cherche donc à structurer l'évaluation de la prestation réalisée, c'est-à-dire de la productivité et de la qualité réalisée et, surtout à fournir des éléments qui vont influencer sur la qualité perçue par l'utilisateur, dans la mesure où ils

permettent à l'usager de vérifier que le prestataire met bien en œuvre les éléments nécessaires à la bonne réalisation de la prestation.

-La sanction : son existence incite les adopteurs à respecter la convention. En cas de non-respect des éléments de la convention par l'un des adopteurs, il est sanctionné, et souvent exclu. Au sein du service, la sanction s'exprime par différents éléments, comme la description des fautes que peut commettre un membre de l'organisation dans l'exécution de sa tâche. Sous son aspect positif elle s'exprime par l'existence d'un système de rémunération explicite. Ainsi, nous devrions trouver dans l'étalonnage des éléments concernant ces différents aspects de la sanction.

Rappelons que celle-ci conditionne l'existence même de la convention dans la mesure où des pratiques non-conformes diminuent la cohérence de la convention, provoquent la suspicion à son égard, et menacent donc son existence. Cette caractéristique prend toute sa dimension dans notre cas. En effet, la réputation de la profession joue un rôle très important dans le secteur des services publics. Un des rôles de l'étalonnage est de discipliner les agents de service public afin que des comportements déviants ne viennent entacher la réputation du service public, ce qui nuirait à l'ensemble de ses acteurs. En effet, l'existence des agents « déviants » instaure le doute sur les compétences de tous les agents. Comme ceux-ci représentent l'actif essentiel et unique de ces services publics, c'est à leur fondement même que l'on entend par cette remise en cause. Il est donc normal et compréhensible qu'un service public s'organise et cherche à standardiser les comportements en écartant les agents qui ne respecteraient pas les engagements communs. Nous devrions donc trouver ces différents éléments dans l'étalonnage :

- Cas de non respect d'un engagement de l'étalonnage,
- Atteinte à la réputation du service,
- Existence de diverses sanctions,
- Existence d'une procédure d'exclusion, mis à pied (temporaire / définitive),
- Sanctions à l'encontre du personnel,
- Rémunération du personnel.

Nous avons donc établi des catégories qui chacune constitue un élément de l'énoncé de la convention de qualité. La présence ou l'absence de ces catégories devrait venir confirmer le fait que l'étalonnage constitue bien la manifestation d'une convention de qualité. Il faut

désormais préciser les documents que nous allons analyser grâce à cette grille. Les différentes catégories de l'étalonnage émanent des dirigeants des services publics.

## **2. La dissection minutieuse des éléments constitutifs d'étalonnage.**

Avant de passer à l'analyse de contenu, nous précisons la source de cet énoncé à savoir les différents dirigeants des organisations publiques. Cet élément est important dans la mesure où les syndicats ne représentant jamais la totalité d'un service, ce qui peut influencer sur le contenu de l'étalonnage, une faible représentativité diminuant la validité du message. En outre, il apparaît nécessaire de distinguer les dirigeants de service public à caractère industriel et commercial et les dirigeants des autres organisations publiques ( service public hospitalier, service public territorial etc.....), même si ces deux types de service public poursuivent sensiblement le même objectif.

### **a) L'étalonnage et son contexte d'émission.**

L'étalonnage consiste à mettre en place un système de comparaisons systématiques de la performance du service public, ou de certaines de ses fonctions, avec le monde extérieur. Cette méthode se pose en outil d'amélioration de la performance. Pour cela, elle préconise des échanges d'expériences entre des professionnels ayant des problématiques similaires et elle accompagne l'introduction de changements dans les modes d'organisation. L'étalonnage dépasse donc la simple organisation d'un processus de recueil et d'échange d'informations visant à compléter un système de tableau de bord et de reporting. L'étalonnage peut être réalisé au niveau global du service et de ses objectifs généraux, comme la rentabilité mais il s'adresse surtout aux fonctions ou processus clés du service public comme le lancement de nouveaux services aux citoyens ou le traitement du contentieux.

Les supports pour l'organisation des échanges d'information peuvent être un cabinet conseil ou des syndicats professionnels (syndicat d'agglomération de ville nouvelle). L'étalonnage est donc produit par des autorités étatiques ou des syndicats professionnels. Cette distinction est importante dans la mesure où la généralité et la portée de l'étalonnage diffèrent totalement. Lorsque l'étalonnage émane des autorités étatiques,

c'est sous forme des décrets ou circulaires. Dans ce cas , l'étalonnage a un caractère obligatoire. L'étalonnage s'applique donc à l'ensemble des services publics quelle que soient leur taille.

### **b) Les résultats de l'examen des éléments constitutifs**

L'objectif de l'analyse de contenu est de mettre en évidence le fait que l'étalonnage constitue effectivement l'énoncé d'une convention de qualité spécifique aux services publics dans lesquels il est pratiqué. Nous chercherons donc à montrer au travers des résultats que l'hypothèse est grande partie vérifiée, même si pour certains services publics l'analyse ne permet pas de conclure avec certitude. L'analyse de contenu a recherché la présence des différents éléments de l'énoncé de la convention dans l'étalonnage ainsi que les éléments concernant la relation de service. Nous distinguons dans les commentaires chacun des trois éléments de l'énoncé : principe supérieur commun, distinction entre adopteurs, sanctions.

Nous résumons la présence des éléments du principe commun supérieur :

- Excellence dans le travail
- Compétence des personnels
- Champ d'intervention
- Adéquation des agents à la mission
- Compétence des personnels
- Définition du service, les objectifs

L'ensemble des éléments qui constituent le principe supérieur commun est effectivement présent dans l'étalonnage. La définition du métier, service, élément central du principe supérieur commun est présente dans toutes les différentes catégories de l'étalonnage. La définition s'effectue dans tous les cas par une caractérisation du service et une mise en avant de sa spécificité par rapport à d'autres services. L'étalonnage pratiqué par une mairie par exemple décrit ainsi les différents éléments du service municipal :

« Le conseil municipal permet de définir et de mettre en œuvre, de manière continue la politique de communication ou d'information au service de la municipalité en direction

de ses citoyens. Il règle par ses délibérations les affaires de la commune. Il s'agit d'une compétence pour les affaires d'intérêt communal. Il est compétent en matière de création de services publics communaux ( état civil, pompes funèbres, lutte contre l'incendie... ) ». La définition du service repose plus sur la base des caractéristiques et de la mission du service public que sur la base du rôle économique et social que se fixe le service public. Cette définition du service est complétée dans l'étalonnage par une limitation du champ d'intervention. Cette limitation est perçue comme nécessaire, dans la mesure où elle limite le risque de confusion chez l'utilisateur, et lève facilement des ambiguïtés sur les compétences que doit attendre l'utilisateur. Ainsi, la mairie s'interdit de concurrencer les services de l'Etat (mission régaliennne, celle de la puissance publique).

En matière de services publics industriels et commerciaux, la commune est limitée par le principe de la spécialité matérielle. Par son interprétation du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, le conseil d'Etat a réduit les possibilités d'initiative des communes en matière économique.

Le champ d'intervention pour certains services publics de l'échantillon est complété par la qualification organique (loi organique) qui garantit la compétence d'un service public dans un secteur précis et tente de limiter l'intervention de service public dans des domaines où ils ne possèdent aucune compétence. Ainsi, la qualification organique (loi organique) dans un ou plusieurs domaines d'activités limite le champ d'intervention du service public et limite le risque que l'utilisateur soit déçu de la prestation réalisée par un service public incompétent.

La définition précise du métier, du service, la précision du champ d'intervention du service public permet à l'utilisateur d'obtenir une base minimale de ce qu'il est en droit d'attendre. Cette définition du métier a donc pour rôle de construire la représentation de l'utilisateur mais aussi du service public. Elle est complétée par l'exposé des compétences nécessaires à l'exercice de la mission du service public. Ces éléments sont présents de façon forte dans la pratique de l'étalonnage. La possession de ces compétences ne constitue qu'un préalable à la réalisation d'une prestation de qualité, dans la mesure où la

mauvaise utilisation de celles-ci entraînerait une prestation de moindre qualité et risquerait de remettre en cause chez l'utilisateur la représentation qu'il avait de la prestation avant la mise en œuvre de celle-ci.

La compétence peut être évaluée par des dispositifs juridiques (lois, décrets, règlement) ou par la possession d'un diplôme, garant d'un niveau minimal de connaissances dans un domaine. Elle peut être aussi évaluée par la possession d'une certaine expérience dans un secteur, une fonction. Ces éléments du principe supérieur commun renvoient à une caractéristique de ces services publics : l'importance du personnel en contact. Ces éléments très présents dans le contenu de l'étalonnage ne font que traduire le fait que ces services publics ne reposent que sur la compétence des personnels qui les composent. Ils constituent l'actif essentiel de ces services, et jouent un rôle déterminant dans la réalisation de la prestation. Par conséquent, il apparaît logique que l'étalonnage veille à la bonne gestion de cet élément central.

L'ensemble des éléments constituant la convention de qualification est donc présente dans la partie de l'étalonnage concernant le principe supérieur commun à la différence des éléments portant sur la convention d'effort. L'excellence dans le travail y est définie explicitement. Nous reviendrons dans les commentaires sur les deux autres éléments de la convention de qualité sur la faible présence des éléments portant sur la convention d'effort.

Le premier élément de l'énoncé d'une convention de qualité est donc bien présent dans l'étalonnage. Nous détaillons désormais la présence des différents éléments qui portent sur la distinction entre adopteurs et sur la relation de service.

En ce qui concerne la présence des éléments portant sur la distinction entre adopteurs et sur la relation de service, les différents éléments qui constituent cette dimension de la convention de qualité sont très présents dans l'étalonnage :

- responsabilité du service public,
- éléments d'appréciation de la prestation,
- en cas de litige, existence d'une instance d'arbitrage,
- transparence de la prestation,
- définition de l'utilisateur,

- existence d'un contrat,
- définition du service.

L'utilisateur n'est défini que dans une moindre mesure dans l'étalonnage, la définition du service suffisant généralement à distinguer les deux parties prenantes de la relation de service. Ainsi, France télécom se définit par la maîtrise des quatre fonctions précisées dans le principe supérieur commun.

La distinction des deux parties en contact dans la relation de service permet dans un second temps de définir les responsabilités du service public et les différentes caractéristiques de la relation de service que les administrations doivent s'efforcer de respecter afin de garantir un résultat satisfaisant à l'utilisateur. La plupart des éléments de la relation de service qui sont présents dans l'étalonnage renvoient à l'ambiguïté qui pèse sur la prestation et son évaluation. La nécessité de cerner la responsabilité des services publics est primordiale dans la mesure où la nature même des activités ne produit la plupart du temps que des recommandations ou des solutions que l'utilisateur doit mettre en œuvre. Dès lors, la responsabilité d'un point de vue juridique est une obligation de moyens et non de résultat.

« Agissant en conscience et considérant qu'il n'est pas possible en matière humaine de parvenir à des certitudes objectives, le conseiller financier de la poste s'oblige à mettre en œuvre tous les moyens qu'il estime nécessaire au succès de sa mission ».

Extrait de la charte de qualité de la poste.

Des passages de la procédure de l'étalonnage sont également consacrés à la sous-traitance d'une partie de la prestation de service. Ceci se comprend aisément dans la mesure où l'intervention d'un tiers dans la réalisation de la prestation accroît le partage des responsabilités. En effet, en cas de litige avec un usager, la détermination exacte des différentes responsabilités est rendu plus difficile, surtout lorsque le prestataire n'a pas prévenu l'utilisateur qu'une partie de la prestation serait sous-traitée. Dès lors, les prestataires engagent souvent leur responsabilité en cas de sous-traitance.

« sous sa responsabilité, elle peut sous-traiter. »

(Charte des pratiques loyales de la poste)

Dans cette perspective, l'indépendance et la transparence sont des préalables nécessaires à la réalisation d'une prestation de qualité. L'indépendance que le prestataire doit rechercher garantit à l'utilisateur que les différents moyens qui seront mis en œuvre relèvent d'un choix conscient et ne sont pas imposés par des liens capitalistiques (ou autres) avec des tiers partenaires. La plupart des chartes de qualité des administrations comportent une clause de cette nature, comme par exemple le conseiller financier de la poste, le conseiller commercial de France Télécommunication :

« Les préconisations des actions du conseil sont indépendantes de tout intérêt tiers. Il fait connaître à l'utilisateur les relations capitalistiques ou autres, qui peuvent le lier à des tiers, ainsi que tout événement susceptible d'influencer le cours de sa mission. Les conseillers s'engagent à entretenir une relation loyale avec leur usager, fondée sur l'indépendance d'esprit,.... »

Les relations entre les conseillers de la Poste et celui de leurs usagers doivent être caractérisées par l'indépendance des opinions professionnelles, l'objectivité intellectuelle,.... »

(Charte de qualité de la Poste)

« L'agence-conseil en publicité de France télévision doit être indépendante, tant vis-à-vis de ses usagers que de ses fournisseurs :- vis-à-vis de ses usagers : son indépendance garantit l'objectivité de ses conseils. Elle ne peut prétendre à la qualification que dans la mesure où elle n'appartient ni à un annonceur, ni à un groupe d'annonceurs.

- Vis-à-vis de ses fournisseurs : cette objectivité, qui caractérise le service rendu à l'annonceur-client, exige que l'agence conseil en publicité ne cumule pas les fonctions décrites ci-dessus avec des activités de régisseurs de supports ou d'une manière générale, de représentation de fournisseurs. »

(Règles professionnelles des agences-conseil en publicité de France télévision)

Outre l'indépendance du prestataire, la relation de service doit se dérouler dans la transparence. L'assurance de la transparence permet à l'utilisateur de vérifier que le prestataire n'a pas exagéré certains frais. Cette clause est essentielle car pour des prestations immatérielles, la rémunération ne s'effectue pas sur la base d'un prix de revient. Difficilement quantifiable, la prestation de service incorpore peu d'éléments qui

permettent à l'utilisateur de juger du prix et d'évaluer si ce dernier n'est pas exagéré. Le caractère immatériel de la prestation permet au prestataire d'exagérer certains points de la réalisation et donc d'exiger une rémunération indue. Ce risque est grand et constitue un frein important au développement de certaines activités de service public. Il est donc nécessaire que le service s'engage clairement sur ce point, afin que l'utilisateur soit en possession d'éléments fiables concernant la réalisation de la prestation. L'utilisateur doit pouvoir distinguer les frais engagés par le service public du montant de la prestation. Cette distinction est absolument nécessaire pour garantir la confiance.

Cette clause se retrouve dans des contrats conclus par l'utilisateur et le service public :

Art. 16 « Les agents du service public doivent s'abstenir de tous travaux inutiles, effectués dans un esprit de lucre. Le prix à payer constitue une juste rémunération du travail fourni : il donne lieu à la délivrance d'une note, d'un reçu dans les formes prévues par la réglementation relative au contrat public ».

(réglementation des contrats publics La Poste).

« Les relations entre le service public et son usager doivent être marquées par une transparence maximale sur les informations échangées. Il s'agit d'un véritable partenariat conduisant à des engagements réciproques dans un climat de confiance totale. Le service public s'interdit de servir des intérêts en conflit avec ceux de l'utilisateur. L'administration est en droit d'exiger de son usager de mettre à sa disposition, pour l'exécution de la mission convenue, toutes les informations détenues par ses services,... »

(Code général des impôts)

Art. 17 « Lorsqu'un service public est amené à pratiquer plusieurs activités de nature différente, celles-ci doivent être parfaitement distinctes indépendantes et de notoriété publique. Toute confusion d'activités, de fonctions, de responsabilités dont l'ambiguïté pourrait entraîner méprise ou tromperie, ou procurer à l'administration des avantages matériels à l'insu de l'utilisateur est interdite.

(Code général des impôts)

La transparence de la relation de service sera accrue si l'utilisateur possède des éléments objectifs d'appréciation des moyens mis en œuvre et du résultat. Dans cette perspective,

l'existence d'un contrat-type constitue un élément essentiel, tout comme l'existence d'un guide d'évaluation. Ces éléments visent clairement à doter l'utilisateur qui n'a la qualification nécessaire pour apprécier la technicité des résultats, d'éléments qui lui permettent d'évaluer si la prestation a été correctement réalisée. Le contrat-type est en outre opposable par le service public qui ainsi peut se protéger d'une mauvaise interprétation par l'utilisateur sur différents éléments de la prestation. Les organisations publiques qui s'engagent au travers des réglementations à fournir de tels éléments cherchent ainsi à influencer sur l'évaluation par l'utilisateur, afin que les deux parties de la relation possèdent des bases communes d'appréciation du résultat.

Le contrat-type peut également être accompagné d'une annexe qui a le même rôle : il s'agit de guide d'évaluation des prestations. Ces guides fournissent aux usagers des descriptifs détaillés des prestations qu'ils demandent.

Cet élément cherche donc à définir des bases communes aux parties engagées dans la relation de service. Ils cherchent à fournir des outils aux acteurs pour améliorer la gestion de cette relation complexe, où les évaluations sont souvent basées sur des dimensions extra-marchandes. Les services publics, au travers des réglementations, l'étalonnage, cherchent à formaliser la définition et l'évaluation de la qualité de ces prestations immatérielles, mais comme il est difficile, voire impossible, de parvenir à une définition stable, ces éléments cherchent plus à fournir des éléments qui permettent l'évaluation qu'à définir la prestation elle-même. L'étalonnage incite les organisations publiques et les usagers à recourir à des instances paritaires d'arbitrage en cas de litige. L'instance d'arbitrage est également un outil de gestion de la relation de service lorsque celle-ci débouche sur un litige. Elle n'est en aucun cas suspensive de toute action en justice, mais l'étalonnage incite les organisations publiques et les usagers à résoudre leur différend au sein de cette instance d'arbitrage avant de recourir aux tribunaux administratifs. Cette incitation trouve son explication dans un élément fondamental de ces activités, dont la présence dans le dernier élément de l'énoncé du contrat de qualité est très marquée : la réputation du service public.

Avant d'étudier cet élément de l'énoncé, constatons que dans la distinction entre adopteurs, les éléments de la convention de travail sont peu présents. On constate une

différence importante entre les services publics à caractère industriel et commercial et les autres sur la présence des éléments de la convention de travail.

Les différents éléments qui constituent la dimension (le respect du contrat et les sanctions) apparaissent de façon nuancée :

- atteinte à la réputation du service
- rémunération de la prestation
- cas de non respect d'un élément de l'étalonnage
- existence de sanctions
- salaire de l'agent

Les deux éléments les plus présents sont donc l'atteinte à la réputation et la rémunération de la prestation. La réputation de l'agent constitue un élément central dans ces organisations, comme le montrent plusieurs chartes de qualité :

- « Le service de soins infirmiers s'engage par rapport à l'institution :
  - à être en cohérence avec le projet d'établissement et les instances hospitalières (Commission du Service des Soins infirmiers, Commission Médicale d'Etablissement, Conseil d'Administration, Comité de Lutte contre les Infections Nosocomiales, Comité d'Hygiène de Sécurité et des Conditions de Travail ;
  - à travailler en étroite collaboration avec les cadres responsables des différentes filières de soins (pédiatrie, médecine, chirurgie, obstétrique, soins de suite, de réadaptation et de réinsertion, gériatrie, psychiatrie) et les partenaires des services administratifs, généraux et techniques, l'Institut de Formation en Soins Infirmiers, les écoles spécialisées ;
  - à s'intégrer dans la mise en place des démarches d'évaluation de la qualité développées au sein de l'établissement (audits cliniques, programmes assurance qualité) ;
  - à s'inscrire dans les travaux ou études à réaliser sous l'égide du Ministère de l'emploi et de la solidarité et de l'Agence Nationale d'Accréditation et d'Evaluation en Santé ;
  - à développer en permanence la sécurité des soins dans tous les services ;
  - à être capable de répondre à des situations d'urgence ;
  - à assurer sa mission de manière optimale en fonction des moyens existants. »
- (Charte de qualité du service infirmier)

- « Le service de soins infirmiers s'engage par rapport au malade et son entourage :
- à assurer un accueil personnalisé au bénéficiaire de soins et à son entourage, sans aucune discrimination de quelque ordre que ce soit, par une écoute vigilante et attentive ;
- à informer régulièrement le bénéficiaire de soins de son état en communiquant les informations dans les limites de sa fonction ;
- à reconnaître et prendre en compte l'anxiété, le stress, l'angoisse, la douleur physique, psychique et sociale du patient ;
- à donner une réponse adaptée à ses besoins et attentes par une prise en charge globale de la personne, à dispenser les soins dans le respect des six critères de qualité développés dans le cadre de la définition du service infirmier ;
- favoriser la qualité de vie la meilleure à l'hôpital, à accompagner les personnes en fin de vie en respectant leur dignité, à respecter le secret professionnel. »

(Charte de qualité de soins infirmiers)

- « Afin d'améliorer l'accueil de l'utilisateur et de simplifier ses relations avec l'administration, la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique ont pris des engagements communs de qualité de service applicables depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et comportent trois volets ;

#### **Faciliter les contacts**

1. une réponse immédiate à chaque appel téléphonique, à défaut un rappel de l'utilisateur dans les 48 heures,
2. Une réponse à vos courriels dans les 48 heures et à vos courriers dans les 30 jours.
3. Un accueil personnalisé tous les jours de la semaine du lundi au vendredi, avec ou sans rendez-vous,

#### **Simplifier les démarches**

4. une prise en charge immédiate de toutes les demandes en une seule démarche, même si l'utilisateur ne s'est pas adressé au bon service. La demande est transmise au service compétent sans nouvelle démarche de sa part,
5. La possibilité pour l'utilisateur de déclarer, payer ses impôts et consulter ses déclarations et avis d'imposition sur le site internet des impôts,

## **Améliorer l'écoute**

- 6.. Un conciliateur fiscal départemental à votre service en cas de problème,
7. Des enquêtes de satisfaction régulières permettant de vérifier le respect des engagements ».

(Charte de qualité du trésor public)

Les Urssaf s'engagent à :

### 1) vous accueillir

- (engagement n°1)

Nous vous accueillons au téléphone, de 8h à 18h30, du lundi au vendredi.

- (engagement n°2)

Nous mettons à votre disposition une messagerie électronique accessible sur notre

Site [www.urssaf.fr](http://www.urssaf.fr)

- (engagement n°3)

Nous vous recevons 40 heures par semaine au minimum, avec un délai d'attente de moins de 20 minutes. Vous pouvez être reçu sur rendez-vous par un des nos conseillers.

### 2) Vous écouter

-(engagement n°4)

Nous vous garantissons, en toutes circonstances, quel que soit votre interlocuteur, un suivi personnalisé de votre dossier.

-(engagement n°5)

Nous étudions avec vous les solutions envisageables pour résoudre vos difficultés. Nous vous appelons systématiquement lors d'un premier incident de paiement.

### 3) Vous répondre rapidement

-(engagement n°6)

Nous apportons une réponse immédiate aux questions que vous posez par téléphone. Nous vous rappelons, sous 48 heures, pour les questions les plus complexes.

-(engagement n°7)

Nous répondons ou accusons réception de tous vos courriers dans un délai maximum de deux semaines.

-(engagement n°8)

Quand vous posez une question simple par courrier électronique, nous vous répondons sous 48 heures.

4) Vous informez

-(engagement n°9)

Nous vous informons au plus près de l'actualité réglementaire en vous donnant toutes les informations pratiques sur notre site [www.urssaf.fr](http://www.urssaf.fr) dans les trois jours suivant la publication des textes. Nous vous offrons la possibilité de vous abonner gratuitement à la lettre d'information électronique du site [www.urssaf.fr](http://www.urssaf.fr)

-(engagement n°10)

Nous vous informons systématiquement sur les voies de recours dont vous disposez.  
(Charte de qualité des Urssaf)

Toutes ces chartes que nous avons citées sont les résultats de la mise en place d'une procédure d'étalonnage dans certaines organisations publiques (L'hôpital, Le Trésor public). Elles deviennent alors des référentiels communs sur lesquelles tous les agents doivent se baser afin d'assurer un service de meilleure qualité aux usager et définissent les caractéristiques du service ainsi que les modalités de son contrôle. La charte constitue un référentiel objectif de qualité, qui peut d'autant moins être négligé par les organisations publiques puisqu'il est porté à la connaissance des usagers. L'organisation pourra procéder à des corrections des écarts par rapport à la charte. La mise en place d'une étude d'étalonnage dans certaines organisations publiques peut aboutir à la rédaction d'une charte de qualité en vue d'améliorer les performances de ces organisations.

En conclusion, l'énoncé de la convention de qualité se manifeste de façon différenciée dans les différentes catégories de l'étalonnage analysées. L'analyse de contenu a permis de repérer les éléments présents au sein de l'étalonnage. Cette analyse conduite à montrer

qu'il s'agit effectivement de l'énoncé d'une convention particulière aux activités de service public les plus immatérielles pour lesquelles la relation de service joue un rôle central. L'élément le plus présent dans l'étalonnage concerne la définition de l'activité et les éléments de gestion de la relation de service dont on a montré qu'elle avait un rôle déterminant dans l'évaluation de la qualité de ces prestations. L'étalonnage semble bien correspondre à un outil collectif de gestion de la qualité des prestations de service public dans la mesure où il fournit de multiples éléments aux adopteurs de la convention afin d'apprécier la qualité sur une base commune.

## **SECTION II : Les contributions, les limites et les perspectives de la recherche.**

Nous exposerons dans cette dernière partie les apports de nos travaux, tant d'un point de vue théorique que pratique. Ces apports doivent être relativisés par les limites de la démarche empirique. La description de ces limites nécessite des travaux complémentaires

### **1) Les Contributions managériales, théoriques et empiriques des travaux.**

a. Les apports théoriques de nos travaux portent sur deux domaines principaux : la contribution à la théorie des contrats et à l'élaboration d'un cadre théorique de gestion pour les organisations publiques.

Comprendre le rôle de l'étalonnage dans la gestion des organisations publiques s'apparente à répondre à ces questions : pourquoi des organisations publiques se dotent-ils de points de repère, de charte, de méthodes de références ? Pourquoi en éprouvent-ils l'utilité ? Quel est le véritable rôle de ces méthodes de références ?

Afin de répondre à cette problématique, il fallait une approche théorique qui permette de comprendre en quoi des pratiques comparatives pouvaient être interprétées comme de véritables outils dans la mesure où nous devons être en mesure de fournir une explication de l'utilisation par des organisations publiques de pratiques supplémentaires à celles existantes, alors que celles-ci sont souvent perçues comme des contraintes qui pèsent sur leur activité.

La théorie des contrats, en raisonnant à partir d'hypothèses plus réalistes que les modèles économiques classiques, permet de comprendre le rôle des méthodes de référence et permet de montrer qu'elles constituent, dans ce cadre, des outils mis en place par les agents économiques dotés d'une rationalité limitée et qui, dans l'action, s'appuient sur ces outils afin de coordonner leurs actions.

Approche théorique récente, la théorie des contrats a principalement fait l'objet de développements conceptuels.

Par ailleurs, cette théorie qui évolue entre économie, gestion n'a pas produit, à ce jour, une théorie unifiée avec une méthodologie stable et reconnue. A cet égard, le concept de coordination de la productivité et de la qualité, même s'il a donné lieu à de nombreux travaux, n'apparaît pas comme un concept unifié, ce que n'a pas manqué de souligner l'examen de la partie théorique. Nous avons cherché, au travers d'une étude des quatre principales approches recensées, d'en dresser une synthèse, afin de clarifier le concept.

Nous avons surtout tenté d'articuler cette approche de la productivité et de la qualité avec celles issues du marketing des services. Ces dernières se penchent en priorité sur les mécanismes d'évaluation de la qualité par l'utilisateur. Les nombreuses recherches dans ce domaine ont permis de mettre en lumière les différents mécanismes de perception et d'évaluation de la productivité et de la qualité.

Les principaux modèles mettent en lumière plusieurs facteurs déterminants dans l'obtention d'un niveau de productivité et qualité satisfaisant. Ces caractéristiques – rôle du personnel en contact, rôle des éléments matériels, importance de la gestion de la participation de l'utilisateur – comportent des éléments extra-marchands. En effet l'évaluation par l'utilisateur de la qualité se fait souvent au travers d'éléments hors contrats, ce que la notion de relation de service s'efforce de prendre en compte.

L'intérêt du modèle conventionnaliste est de montrer que les organisations publiques cherchent précisément à structurer, grâce à l'étalonnage, ces éléments hors contrats qui influent sur la perception de la qualité par l'utilisateur.

La structuration de ces éléments extra-marchands ne peut s'effectuer avec les outils traditionnels de gestion de la qualité. C'est pourquoi, la gestion de la productivité par les organisations publiques passe par la mise en place de l'étalonnage dans les organisations où cette dimension occupe une place prépondérante.

En outre, l'utilisation de la théorie des contrats permettait de comprendre l'engagement collectif des agents dans la définition de la qualité, ce qu'aucune autre approche en management à notre connaissance n'est en mesure d'expliquer. En outre, elle présente l'intérêt d'intégrer les usagers dans le processus de définition de la qualité.

Elle constitue donc un cadre théorique approprié pour comprendre les actions collectives des organisations publiques dans des domaines variés comme la gestion de la productivité et de la qualité, dont la dimension collective et sociale ne trouvait pas place dans les analyses traditionnelles de la productivité et de la qualité. Cette approche permet de comprendre l'existence des divers modes de gestion de la qualité en fonction de la nature des activités qu'ils cherchent à encadrer.

A cet égard, la thèse apporte une confirmation claire. En effet, l'étalonnage est très nettement pratiqué dans un secteur déterminé d'activités de services publics. L'analyse typologique montre que l'étalonnage émerge dans des organisations publiques dans lesquelles les deux spécificités de la relation de service sont très présentes.

L'analyse de consultation de l'étalonnage a confirmé qu'il avait pour objectif de fournir aux agents économiques des éléments communs afin de gérer cette relation, et par là même de gérer la productivité et la qualité des prestations de service.

En conséquence, il nous semble que nos recherches apportent des éléments complémentaires aux analyses traditionnelles de la productivité et de la qualité et permettent de comprendre la spécificité de chacun des différents outils de sa gestion.

En outre, l'intérêt de la thèse est de montrer que la théorie des contrats constitue une tentative de dépassement des clivages traditionnels entre sciences économiques et sciences de gestion, dans la mesure où elle repose sur des hypothèses qui lui permettent de rendre compte avec pertinence de la diversité des modes de coordination mis en place par les agents. A cet égard, elle tente de réinsérer l'analyse de l'organisation publique dans son contexte social – agents, usagers, – en étudiant le rôle de celui-ci sur son organisation et son fonctionnement.

Dans cette perspective, nos recherches apportent des éléments au débat sur l'établissement des chartes des organisations publiques. Une tentative qui se heurte à de multiples réserves de la part des organisations publiques elles-mêmes. L'établissement d'une charte apparaît extrêmement délicat à mettre en place.

Par ailleurs, il est à craindre qu'une telle démarche ne soit qu'une vaine entreprise car elle ne prend pas en compte la spécificité des organisations publiques, ou elle assimile purement et simplement les organisations publiques à des biens et définit des caractéristiques quantifiables. Ainsi, comment mettre en place des chartes et des normes de qualité dans l'enseignement supérieur ? Qui évaluera la qualité des prestations ? Les seuls étudiants ? Peut-on mesurer le résultat d'un enseignement ? Est-il quantifiable à la fin du cursus ? N'est-ce pas une prestation dont les effets sont impossibles à évaluer, car ils ne se mesurent que dans une perspective temporelle longue, qui empêche de distinguer clairement ses effets d'autres tout aussi importants ? Dans quelle mesure le résultat d'une telle prestation est-il déterminé par l'utilisateur (l'étudiant) ?

La réponse à cette objection consiste, la plupart du temps, à proposer la charte, la certification-entreprise comme solution. Si la difficulté à définir et à garantir le résultat est trop grande, il est néanmoins possible de déterminer et garantir les moyens nécessaires à sa mise en œuvre. Or, l'examen des statistiques fournies par l'INSEE montre bien que l'assurance qualité ne progresse pas fortement dans les organisations publiques, et qu'elle reste un mode marginal de gestion de la qualité. Le développement de ce mode de gestion de la qualité est certes rapide.

En conséquence, l'intérêt de la thèse est de confirmer le nécessaire pris en considération de la spécificité des organisations publiques dans la mise en place d'outil de gestion de la productivité et de la qualité, et de montrer, dans cette perspective, le rôle de l'étalonnage.

#### **b. Contributions méthodologiques.**

D'un point de vue méthodologique, cette recherche permet d'apporter un éclairage nouveau sur notre objet de recherche en adoptant une démarche aussi qualitative. La richesse des résultats provenant de ce type d'approche est fondamentale. La recherche qualitative permet ainsi d'aboutir à des résultats potentiellement plus riches qu'une étude quantitative qui cherche davantage à tester des hypothèses précises préalablement définies.

Cette recherche nous a également conduit à réaliser une étude exploratoire auprès d'un échantillon réduit d'experts spécialistes des organisations publiques (universitaires, professionnels : experts comptables, commissaires aux comptes, avocats, dirigeants des services publics, les agents). Les interviews auprès des agents et des professionnels nous ont ainsi permis d'apprécier la pertinence de notre problématique.

Les agents et les professionnels que nous avons rencontrés nous ont confirmé que de nombreuses organisations publiques ont pris récemment conscience du rôle de l'étalonnage dans la gestion de telles organisations. Ces premières constatations ont d'ailleurs été largement confirmées par nos recherches menées auprès du groupe La Poste, EDF, la mairie d'Evry, les hôpitaux de Paris.

### **c. Contributions managériales.**

Les contributions managériales de cette recherche viennent notamment de l'intérêt suscité par notre sujet, comme nous l'avons confié les personnes que nous avons rencontrées.

Les différents responsables de organisations publiques ainsi que les experts spécialisés dans la gestion des organisations publiques ont d'ailleurs insisté sur le nouvel intérêt pour la question de ce nouvel outil (l'étalonnage), intérêt renforcé avec l'introduction de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) rénové qui instaure une logique des résultats, de performance.

Par ailleurs, nous avons gardé contact avec certains interlocuteurs du groupe La Poste, la mairie d'Evry qui semblaient particulièrement intéressés par notre recherche. Nous avons été sollicités notamment par la Poste dans le cadre du développement de la Banque Postale pour la mise en place du processus d'étalonnage. Ce qui traduit également la pertinence de notre problématique, d'un point de vue managérial.

En outre, cette recherche offre aux responsables des organisations publiques un vaste panorama de la problématique liée à la prise de conscience de la portée de l'étalonnage. Comme nous l'avons précisé, de nombreuses organisations publiques s'intéressent de près à cette question.

Notre étude fournit une vision d'ensemble des différents aspects managériaux de l'étalonnage à travers différents points :

- une présentation de la littérature,
- des entretiens conduits auprès des professionnels et des agents des organisations publiques
- une recherche approfondie dans un service public.

Nous avons donc mis en évidence les contributions théoriques, méthodologiques et managériales de notre travail doctoral. D'un point de vue théorique, cette recherche permet par l'adoption d'une approche transversale de proposer une synthèse originale de la littérature, ainsi que d'apporter des résultats qui nous paraissent novateurs. La réalisation d'une étude exploratoire menée auprès des professionnels, des agents ainsi que les multiples sous-cas issus de notre étude constitue un apport en termes de richesses des résultats obtenus par la mise en œuvre d'une démarche qualitative. Enfin, d'un point de vue managérial, cette recherche est apparue en phase avec les préoccupations des responsables des organisations publiques et les résultats que nous proposons sont susceptibles de répondre à leurs attentes. La partie suivante présente les limites et les voies futures de recherche.

## **2. Les limites et les voies futures de la recherche.**

Les principales limites de nos travaux résident dans la méthodologie mise en œuvre pour valider l'approche théorique. Ainsi la difficulté de rendre opérationnel les spécificités des organisations publiques nous a conduit au choix d'une méthode qui a limité la taille de l'échantillon et la portée des résultats obtenus. La validation du concept de contrat de productivité et de qualité n'a été envisagée que sous un seul de ses aspects. Ces limites nous incitent à envisager des recherches complémentaires.

La difficulté rencontrée dans la phase opérationnalisation des spécificités des organisations publiques a obligé à recourir à une méthode relativement contraignante dans la constitution du panel.

La taille de l'échantillon et le mode de sélection des prestations permettent notamment d'expliquer en partie les résultats de la classification empirique qui ne semblent pas correspondre a priori à la typologie théorique. Plusieurs remarques s'imposent. Alors que la typologie théorique avait vocation à rendre compte de l'ensemble des organisations publiques, l'échantillon constitué ne portait que sur des services publics. Cette limitation explique certainement que la typologie théorique ne soit pas entièrement validée.

L'évaluation des spécificités des organisations publiques par un panel des professionnels mériterait une confirmation soit sur un panel plus large, soit par une autre méthode, notamment par une évaluation directe par les agents des services concernés.

Il faut cependant noter que le panel des professionnels a produit un ensemble de résultats très homogène. Les divergences qui se font jour sont faibles et proviennent pour l'essentiel de la difficulté d'interprétation de certains intitulés de prestations.

Par ailleurs, l'influence de la matérialité dans l'émergence de l'étalonnage apparaît plus ambiguë que le modèle théorique ne le laissait supposer a priori. Cette dimension des organisations publiques qui renvoie au rôle des objets dans la coordination, nécessite donc des travaux complémentaires afin d'approfondir cette dimension, et de permettre d'évaluer son rôle exact dans les organisations publiques. Il est à noter que cette question fait l'objet de travaux notamment dans le domaine de la sociologie de l'action.

La seconde limite des nos recherches se situe dans le choix de validation que nous avons effectué. En effet, si nous avons mis en lumière l'existence d'un mode particulier de gestion de la productivité et de la qualité pour un ensemble de prestations de service public, nous n'avons pas de résultats quant à sa pratique.

L'étude des pratiques des acteurs dans la mise en œuvre de ces mécanismes est nécessaire. Elle constitue un complément indispensable aux travaux que nous avons menés, qui cherchaient à comprendre l'existence de l'étalonnage et à en fournir une explication théorique, qui jusqu'ici faisait défaut. Ce modèle théorique pourra ainsi être affiné par l'étude des pratiques des acteurs.

L'ensemble de ces limites permet d'envisager un programme de recherches complémentaires. Ce programme de recherche pourrait s'articuler autour de ces thèmes :

- la fusion des services publics
  
- la consolidation des comptes des services publics.

Ce chapitre a été consacré à l'étude approfondie du contenu de l'étalonnage selon plusieurs méthodes. Une première analyse de contenu a cherché à vérifier la présence ou l'absence dans l'étalonnage des éléments qui constituent l'énoncé d'une convention de qualité dans ces services publics. Cette analyse devait montrer que l'étalonnage comportait des éléments classiques d'un énoncé d'une convention de qualité et en particulier, que ceux-ci avaient pour objet la gestion de la relation de service.

Cette première analyse a permis de valider globalement ces hypothèses, tout en mettant en lumière des différences entre les pratiques des différentes organisations publiques sur plusieurs points :

- L'étalonnage pratiqué par le trésor public apparaît très différent des autres services publics et comporte très peu d'éléments d'un énoncé de convention,
  
- La SNCF, AIR France, La RATP, EDF, France télécom, les mairies se distinguent par la présence de nombreux éléments caractérisant la convention d'effort, qui sont moins présents dans les autres services publics.

Le fait marquant de ces analyses est la forte homogénéité globale des différentes catégories d'étalonnage. Ainsi, les différences qui sont mises en lumière ne sont pas des différences fondamentales, mais permettent d'introduire quelques raffinements dans l'étude de l'étalonnage.

Ainsi, la différence de l'étalonnage pratiqué par le trésor public est confirmée. Cette pratique ne semble pas pouvoir être assimilée à un énoncé d'une convention de qualité ou n'en constitue qu'une partie, la convention de qualification avec peu d'éléments de celle-ci.

Les différences mises en lumière par ces analyses renvoient de fait à la différence de portée de la convention de qualité que nous évoquions dans la partie théorique. L'analyse des correspondances et l'analyse hiérarchique distinguent clairement l'étalonnage pratiqué par les services publics à caractère industriel et commercial et les autres services publics (la mairie, La Poste, l'ANPE etc...). Cette partition s'explique par la différence de portée des conventions de qualité : l'étalonnage pratiqué par exemple par le trésor public a valeur de lois. Dès lors, sa portée ne peut être que générale, s'appliquant à chaque agent du service.

Les services publics à caractère industriel et commercial (France télécom, Air France, SNCF, RATP, la Poste) ont développé des outils de gestion de la qualité dont la portée se limite aux seuls agents. Ces mécanismes sont assez complets, des sanctions existent, tout comme des instances d'arbitrage comportant des représentants des organisations publiques et des usagers.

De fait, ces différentes analyses ont permis de confirmer l'hypothèse générale tout en caractérisant les différentes catégories d'étalonnage par leur portée, ce qui permet d'évaluer l'engagement des acteurs (agents de services publics et usagers) dans la gestion de la productivité et de la qualité de ces prestations d'organisation publique dont la qualité est très difficile à établir compte tenu de leurs spécificités. L'analyse de l'étalonnage a apporté des éclairages sur la gestion de la productivité et de la qualité, et de son organisation par les agents économiques.

## Conclusion générale.

A la base de la thèse il y a une problématique sur l'impact et la montée en puissance de la pratique de l'étalonnage dans le pilotage des organisations publiques. La pratique de l'étalonnage par des services publics tels que France télécom, la SNCF, la RATP, Air France, EDF, la Poste ne manque pas de poser la question de leur utilité pour ces organisations publiques. Pourquoi donc ces organisations publiques mettent-elles en place un tel outil ? N'est-ce que dans une optique de compétitivité ou d'amélioration des performances, comme le suggère plusieurs courants économiques, qu'un service public instaure la pratique de l'étalonnage ? L'étalonnage n'est qu'une forme de méthode de référence pour les activités qu'il encadre ? L'étalonnage n'est-il qu'un moyen de devenir leader pour dominer le marché ? Ou est-il pratiqué pour améliorer les performances des organisations publiques ?

Un constat important suggérait que les actions humaines, sont liés et déterminés par la chaîne des événements antérieurs dans la pratique de l'étalonnage. En effet, les différentes catégories d'étalonnage que nous avons pu recensé ne sont pratiquées que dans les organisations publiques. Par conséquent, une étude des spécificités des organisations publiques devait apporter des éléments de réponses afin de dépasser les traditionnels examens de l'étalonnage. Avant de se pencher sur les spécificités proprement dites des organisations publiques, des précisions s'avéraient nécessaire sur la notion même d'organisation publique et d'étalonnage.

Il était fondamental de tenter différentes définitions managériales de service qui s'applique à toutes les organisations publiques. Ces différentes définitions ont été précédées par la définition de la problématique du sujet, l'étalonnage qui repose sur une méthode de travail consistant à observer l'environnement et à y établir des performances à évaluer.

La définition a été complétée par la notion juridique de service ainsi qu'une analyse économique de la nature des organisations publiques afin de dégager les principales spécificités des organisations publiques.

Cependant, cette analyse économique n'a pas permis de comprendre la montée en puissance de la pratique de l'étalonnage dans les organisations publiques.

L'analyse économique en ignorant la spécificité de ces activités ne voit dans l'étalonnage qu'un simple outil de comparaison. Elle ne cherche nullement à comprendre la spécificité d'un tel mode de coordination qui trouve sa source dans l'immatérialité des prestations des organisations publiques.

L'examen de ces spécificités des organisations publiques permet en effet de mettre en lumière trois caractéristiques qui influent fortement sur la réalisation de la prestation de service, et jouent un rôle fondamental dans l'édification de la qualité et dans son évaluation. La participation de l'utilisateur, l'importance du personnel en contact, l'immatérialité des prestations complexifient la définition et l'évaluation de la productivité et de la qualité des organisations publiques.

Alors il est compréhensible que les agents économiques cherchent à bâtir des outils qui permettent d'évaluer et de définir la productivité et la qualité sur des bases communes pour que les transactions deviennent possibles. Afin de rendre compte théoriquement de ces pratiques, la nécessité d'un modèle théorique adéquat s'imposait. Dans cette perspective, le recours à la théorie des contrats a permis de bâtir un cadre théorique ouvrant la possibilité d'appréhender la construction de référentiels communs par des agents d'une organisation publique.

La théorie des contrats permettait notamment de ne plus considérer l'étalonnage comme un simple référentiel, mais comme un véritable système conventionnel et un outil dans la mesure où celui-ci est mis en place par les agents afin de résoudre l'incertitude de leur action. Dès lors, les méthodes de référence sont des outils collectifs. L'indétermination de la productivité et de la qualité d'une prestation entraîne alors la nécessité de mettre en place une coordination de la productivité et de la qualité afin que les organisations publiques et les usagers puissent s'entendre sur une base commune sur la qualité des prestations échangées.

La seconde partie de la thèse a donc été consacrée à la construction d'un modèle théorique sur la base de la théorie des contrats en tenant compte des spécificités des organisations publiques, dont nous avons cherché à rendre compte dans une typologie théorique. Celle-ci met en évidence trois catégories d'organisation publique en fonction du degré d'immatérialité de la prestation et de l'importance du personnel en contact.

Le cadre théorique permet de montrer que l'étalonnage s'apparente à la manifestation d'un compromis de plusieurs arrangements de qualité, à l'instar du tableau de bord ou de la loi organique relative aux lois de finances. La particularité de l'étalonnage réside dans le fait qu'il a pour objectif de structurer la productivité, la qualité voulue par le prestataire et la qualité attendue par l'utilisateur dans les organisations publiques dans lesquelles l'immatérialité de la prestation et l'importance du personnel en contact joue un rôle prépondérant.

La dernière partie de la thèse a cherché à valider le modèle théorique en démontrant que l'étalonnage est bien pratiqué dans les organisations publiques fortement immatérielles, pour lesquelles l'immatérialité de la prestation et l'importance du personnel en contact est fondamentale dans la réalisation de la prestation. L'étalonnage peut s'interpréter comme un compromis entre plusieurs arrangements de qualité.

La validation du modèle théorique s'est déroulée en deux temps. La première étape a permis de recueillir des données sur les spécificités des organisations publiques sur un échantillon de vingt cinq organisations publiques auprès d'un panel d'une quarantaine de personnes composé des universitaires, des professionnels et des agents des différents services publics. La mise en œuvre des résultats obtenus a permis de valider l'hypothèse selon laquelle les actions humaines sont liées et déterminés par la chaîne des événements antérieurs dans la montée en puissance de la pratique de l'étalonnage. L'étalonnage est pratiqué dans les organisations publiques où les spécificités de service public sont prépondérantes.

La seconde étape de la validation a cherché à montrer que l'étalonnage constituait bien la manifestation d'une coordination de productivité et de qualité particulière à ces organisations publiques. Par conséquent, une analyse des éléments constitutifs des

différentes catégories d'étalonnage pratiqué par les organisations publiques a permis de détecter la présence ou l'absence des différents éléments qui constituent l'énoncé d'un arrangement de qualité. Cette analyse met en évidence la présence de ces éléments dans les pratiques de la plupart des organisations publiques. L'étude des éléments manquants dans chaque catégorie d'étalonnage permet d'émettre des conclusions sur la portée de ceux-ci et sur leur degré de généralité. En conséquence, deux catégories d'organisations publiques émergent : les services publics à caractère industriel et commercial (France télécom, Air France, la Poste, la RATP, la SNCF, EDF) qui ont élaborés une gestion de la productivité et de la qualité par la pratique de l'étalonnage, mais qui s'appuie également sur une forme particulière d'outils classiques comme dans le secteur privé et les autres services publics régaliens (Trésor Public, Banque de France, la sécurité sociale etc...) et non marchands qui pratiquent l'étalonnage à portée générale.

L'intégralité des résultats obtenus entraîne des analyses supplémentaires qui élargiront le champ de validation et à d'autres projets de recherche tels que la fusion des organisations publiques, la consolidation des comptes des organisations publiques.

## BIBLIOGRAPHIE

- Autissier D., Mesurer la performance du contrôle de gestion, Edition d'organisation, 2007.
- Alécran S. & Dominique Foucher, Le management dans le service public, Edition d'organisation, 2002.
- Aïm R., L'essentiel de la théorie des organisations, Gualino, Paris 2008
- Amblard H., Les nouvelles approches sociologiques des organisations, Ed. du Seuil, Paris 2004
- Arkwright E., Les finances publiques et la réforme budgétaire, Documentation française Paris 2007.
- Abate B., La nouvelle gestion publique, Documentation française, Paris 2006
- Adler P, Membership roles in field research, Qualitative Research Methods Series, A Sage University Paper, USA, 1987.
- Akoka J., Chokron M., Une démarche d'aide au choix d'une méthode de reconfiguration de processus. Working paper CNAM, 2004
- Aktouf O., "le management entre tradition et renouvellement", 3 ème edition, Gaetan Morin éditeur, 1994
- Aaker D. A. (1991), Managing brand equity, New York, The Free Press.
- Aaker D.A et Jacobson R. (1994), « The financial information content of perceived Quality », Journal of Marketing Research, vol. XXXI, pp. 191-201.
- Adelam M.B., (1995), Social support in the service sector: the antecedents, processes, and outcomes of social support in an introductory service, Journal of social Support in an introductory service, Journal of Business Research, Vol. 32, n°3,
- Akerlof G. (1977), The markets for lemons: qualitative uncertainty and the market Mechanism, Quarterly Journal of economics, 84
- Armistead C.G., (1996), Customer service and operations management in service Business, Service Industries Journal, Vol. 9, n°2, pp. 247-260.
- Allaire G. & Boyer R. sous la dir., (1995), La grande transformation de l'agriculture, INRA Editions, Economica, 437 p., Paris.
- Alecian S. Foucher D., « guide du management dans le service public », les éditions d'organisation, 1994.

- Amiel M., F. Bonnet, J. Jacobs, Management de l'administration, 2<sup>ème</sup> édition, DoBoeck, Université, paris, Bruxelles, 1998. p. 220
- Ansoff, H.I., Stratégie du développement de l'entreprise, Ed. d'organisation, 1989.
- Anthony R.N., La fonction contrôle de gestion, Publi union, 1993.
- Anthony R. N. (1988), The Management Control Function, Boston, MA, The Harvard Business School Press, trad. de La fonction contrôle de gestion, Paris, Publi-Union
- Argyris C. et Schon D., Apprentissage organisationnel. Théorie, méthode, pratique, Bruxelles, De Boeck, 2002.
- Argyris C., Savoir pour agir 1995, éd. InterEditions, 1995.
- Avenier Marie-José, « Méthodes de terrain et recherche en management stratégique », Economie et Société, SG, n°14, politique publique 199-218.
- Bagozzi R.P. (1975), « Marketing as exchange », Journal of Marketing, vol. 39, pp. 32-39
- Barney J. (2001), "Is the resource-based view a useful perspective for strategic Management, Research ? Yes", The Academy of Management Review, janvier pp. 41-56.
- Babbage C., "On the economy of machinery and manufactures", Londres, 1993
- Barouch G., Dix ans de modernisation de l'Etat en France, Paris, l'Harmattan, 1993.
- Barreau J. et Eydoux A., Routines, gestion du travail et performances de l'entreprise, PUR, Rennes, 1999.
- Barreau J., Les réformes réussies des services publics français : le rôle de l'innovation Sociale et de la concentration, XI<sup>ème</sup> Colloque PMP, 2001.

- Bartlett C.A., Ghoshal S., *Transnational Management: Text, Cases and Reading in Cross, Border Management*, Homewood, Irwin, 1992.
- Bartoli A., *Le management dans les organisations publiques*, Paris, Dunod, 1997, 2<sup>ème</sup> Edition 2004.
- Baumard P. et Ibert J. (1999), « Quelles approches avec quelles données ? », A. et coll., *Méthodes de recherche en management*, Paris, Dunod, pp. 81-103.
- Baumard P., Donada C., Ibert J. et Xuereb J-M. (1999), « La collecte des données et la gestion de leurs sources », dans Thiétart R. A. et coll., *Méthodes de recherche en management*, Paris, Dunod, pp. 224-256.
- Batal C., « La gestion des ressources humaines dans le secteur public : l'analyse des Métiers, des emplois et des compétences », Editions d'organisation, 1997.
- Beaud S. et Weber F. (2003), *Guide de l'enquête de terrain*, Paris, La Découverte, 2<sup>ème</sup> édition.
- Besson M. et Loning H. (2003), « Systèmes de contrôle marketing et stratégies de distribution : la mise évidence du facteur environnemental par une étude exploratoire », Actes du 24<sup>ème</sup> Congrès de l'Association Francophone de comptabilité, 22-23 mai, Louvain.
- Blanchet A. (1991), *Dire et faire dire, L'entretien*, Paris, Armand Colin.
- Blanchet A. et Gotman A. (1992), *L'enquête et ses méthodes : l'entretien*, Paris, Nathan
- Beck U., *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, Aubier Flammarion, Paris 2003.
- Bandt J. , (1996), *Les services : productivité et prix.*, Economica, Paris.

- Bandt J., (1997), Services aux entreprises. Information, Produits, Richesses, 268 p., Economica, Paris.
- Bandt J., (1995), Relations de service, marché de services., 460 p., CNRS Ed., Paris.
- Bandt J., (1995), Qualités et performances industrielles, pp. 247-261, in Agro-alimentaire : une économie de la qualité, INA / Economica Editions.
- Barcet A., (1994), qualité et qualification des services, in Relations de service, marchés de service, CNRS Editions, 360 p., Chapitre VII, pp. 164-188.
- Barcet A., (1988), Les services dans le système productif. Vers une typologie de la production de services.
- Boltanski L. & Thevenot L., (1987), Les économies de la grandeur, 361 p., Cahier du Centre d'Etudes pour l'emploi, P.U.F, Paris.
- Burlaud A. & Teller R., Le contrôle de gestion, Edition Vuibert, 2004.
- Burlaud A. & Simon C., Le contrôle de gestion, Editions La Découverte, 1997.
- Bouin X. & Simon F.X., Tous gestionnaires : comprendre et maîtriser les outils de Gestion à des fins opérationnelles, Editions Dunod, 2003.
- Bringer M., Les outils de gestion, Edition Foucher, 2005
- Boutieller C., Colas H., Pesqueux Y., Points de vue sur les sciences de gestion, Edition L'Harmattan, 2004.
- Bouin X. & Simon F.X., Les nouveaux visages du contrôle de gestion, Edition Dunod, 2004
- Baillargeon G., Statistique appliquée et outils d'amélioration de la qualité, Les Editions SMG. Trois Rivières, Quebec, 2004

- Best R.J., (1974), An experiment in Delphi estimation in marketing decision making, Journal of Marketing Research, novembre, pp. 457-477.
- Boss J.F., (1993), Pourquoi la satisfaction du client ?, Revue Française de Marketing, Cahier 140-145, n°4, pp. 151-165.
- Bowen D.E., (1990), Interdisciplinary study of service : some progress, some Prospects, Journal of Business Research, Vol. 20, n°1, pp. 71-79.
- Brewer B., Somers K., (1995), The host-guest relationship: A strategy for enhancing Service effectiveness in multi-cultural environments, Training & Management Development Methods, Vol. 9, n°2, pp. 619-625.
- Barraux J., Entreprise et performance globale. Outils, évaluation, pilotage, Economica, 1997
- Boyer L. et Equilbey N., Organisation. Théories application, Editions d'organisation, 2004
- Bergeron P.G., La gestion dynamique. Concepts, méthodes et applications, Edition Gaetan Morin. Québec, 2005.
- Babate B., La nouvelle gestion publique, Paris, LGDJ, coll. « Systèmes », 2000.
- Barilari A. & Bouvier M., La nouvelle gouvernance financière de l'Etat, coll. « Système », Paris, LGDJ, 2004.
- Braun G., Rapport sur une étude comparative portant sur la réforme de l'Etat à L'Etranger, Ris, n° 348, 31 mai 2001, p. 28.
- Bouvard M. & Migaud D., Brard J.P., Rapport sur la mise en œuvre de la loi organique N° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, Rian, n° 2161, op. Cit. (note 46), p. 32.

- Barilari, « Vers la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics », Dossier « Finances publiques et responsabilité, l'autre réforme », AJDA, n° 13, 2005, p. 698.
- Bouvier M., La loi organique relative aux lois de finances et la V<sup>ème</sup> république, Revue Française de finances publiques, n° 97.
- Bouvier M., La loi organique relative aux lois de finances et les institutions politiques Revue Française de finances publiques, n° 94.
- Bengt K., Le benchmarking un indicateur d'excellence en matière de qualité et de productivité, Editions Masson 1997.
- Brousseau E., (1993), L'économie des contrats. Technologie de l'information et coordination inter-entreprises, Coll. Economie en liberté, P.U.F., Paris.
- Buigues P.A., (185), Prospective et compétitivité, Coll. Stratégie et management, Mc Graw Hill Ed., 139 p., Paris.
- Bouquin H. (2005), Les fondements du contrôle de gestion, PUF, coll. Que sais-je ?, 3<sup>ème</sup> édition.
- Bouquin H. (2006), Le contrôle de gestion, PUF, Collection gestion, 7<sup>ème</sup> édition.
- Bourguignon A., Malleret V. (2002), « L'irréductible dimension culturelle des Instruments de gestion : l'exemple du tableau de bord et du balanced score-Card », Comptabilité Contrôle Audit, n° spécial, mai, pp. 7-32.
- Béji Kamel, Réforme du secteur public dans les économies en développement : Quelles frontières pour l'emploi public ?, Colloque PMP, Octobre 2001.

- Benghozi P. J. (1996), « Action publique, gérer des injonctions contradictoires », Etudes et Réflexions, n°21, octobre, pp. 8-13.
- Benhayoun G., Lazzeri Y., 1998, L'évaluation des politiques publiques de l'emploi, PUF, Paris, 1998.
- Berger L.A, Sikora M.J., The Change Management Handbook : A Road Map to Corporate Transformation. Burr Ridge, IL.: Irwin Professional Publishing 1994.
- Bernoux P. (1999), La sociologie des organisations, 5<sup>e</sup> édition, Le Seuil? Paris.
- Berry M. (1983), « Une technologie invisible ? L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains », Rapport sur le rôle des instruments de gestion dans les systèmes sociaux complexes, Centre de Recherche en Gestion, Paris.
- Bertalanffy L., « La théorie générale des systèmes », Paris, Dunod, 1973.
- Bescos, Ravignon, Joalland, La méthode ABC / ABM, piloter efficacement une PME, Editions d'Organisation, 1999.
- Bessire, Le contrôleur de gestion : acteur stratégique et vecteur de changement, Revue Française de Gestion, Novembre-Décembre 1995.
- Biencourt O., Conception des produits et modification des règles, Revue d'Economie Industrielle, n°93, 4<sup>e</sup> trimestre 2000.
- Boisvert H., De la comptabilité à la gestion par activités, Gestion, HEC Montréal, Nov. 1993.
- Bonh-Oh K., Business Process Reengineering : Building a cross-Functional, Journal of System management, Cleveland, Vol 45, 1994.

- Bordeleau Y., "la problématique générale de la recherche en milieu organisationnel", pp. 14-17, Ed Sherbrooke 1993.
- Bouckaert G., « analyse de productivité dans le secteur public : les corps de sapeurs-Pompiers », Revue internationale des sciences administratives, 1992, p205.
- Bouquin H., Les fondements du contrôle de gestion, PUF, 1997.
- Bouquin H., Le contrôle de gestion, Presses universitaires de France, 2001.
- Bourdieu P., Propos sur le champ politique. Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 2000
- Bourgeois L.J., Eisenhardt K.M., Strategic decision processes in high velocity Environments: four cases in the microcomputer industry, Management Science, vol.34, pp. 816-835, 1988.
- Bower J., Managing the resource allocation process, Homewood, III: Jones-Irwin, 1970
- Boyé M. et Ropert G., « Gérer les compétences dans les services publics », Editions Editions d'organisation, 1995.
- Caby J. et Hirigoyen G. (2005), Création de valeur et gouvernance de l'entreprise, 3<sup>eme</sup> édition, Paris, Economica.
- Canibano L., (1999), « The value relevance and managerial implications of intangibles : A literature review », Cahier de recherche, HEC, n°712.
- Canibano L., Garcia-Ayuso M. et Sanchez P. (2000), « Accounting for intangibles : a literature review », Journal of Accounting Literature, vol. 19, pp. 102-130.
- Cappelletti L. (2004), "Concepts et mesure de la création de valeur organisationnelle", Comptabilité Contrôle Audit, tome 10, vol. 1, pp. 127-146.

- Caspar P. (1988), L'Investissement intellectuel : essai sur l'économie de l'immatériel, Paris, Economica.
- Cermark D., File K., Pirnce (1994), Customer participation in service specification and Delivery, Journal of Applied Business Reserarch, Vol. 10, n°, pp. 90-97.
- Charron S., Mansoux H., (2000). Perception des risques et de la sécurité : résultats du Sondage d'octobre 2000, Paris, IPSN, Note SEGR.
- Chandon J. L., Caumont D., (1989). Quelques problèmes liés à la validité d'une classification, pp. 77-93, in Recherche et Application Marketing, Vol. IV, n°3.
- Chevalier B., Les réformes : enracinement socio-culturel, Paris, Editions Trédanierl, 1985.
- Crozet Y., (1990), L'économie des conventions : le marché et la rationalité interpellés, Economie & Humanisme, n°311, Janvier-février, pp. 62-70.
- Camp C., Le benchmarking pour atteindre l'excellence et dépasser vos concurrents, p.2 Editions d'organisation, 1997.
- Chang R. & Keith P, Kelly., Progresser avec le benchmarking, p.21, Les presses du Management, 1995.
- Corei T., (1995), L'économie institutionnaliste. Les fondateurs. 112 p., Economica, Paris.
- Couret A., Igalens J., La certification, 126 p., P.U.F. Paris.
- Chevalier J., et Loschak D., « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », Revue française d'administration publique », n° 24 octobre/décembre, 1982.

- Chevalier J., « La gestion publique à l'heure de la banalisation », in Revue française de Gestion, Septembre-octobre, 1997.
- Chevalier J., Le service public, PUF, collection Que sais-je ?, 1992.
- Clergeau de Mascureau C., « Quelles entraves organisationnelles et institutionnelles à l'innovation dans les organisations bureaucratiques ? », Politiques et management public, volume 13, n°2, juin, p. 141-171.
- Cluzel ,« De la responsabilisation à la responsabilité, L'exemple des contrats de service dans le services publics en France », Revue Politiques et Management public, n°1, Mars 2001.
- Carlier B. et Ruprich C., « Contrôle de gestion. Missions, systèmes, outils », La lettre Du Cadre Territorial, 2002.
- Charpentier M. & Grandjean P., Secteur public et contrôle de gestion. Pratiques, enjeux et limites, Edition d'organisation, 1998.
- Chatelain S., Le contrôle de gestion dans les musées, Economica, 1998.
- Cuatrecorbas B., Usagers ou clients ? Ecoute, marketing et qualité dans les services Publiques, Edition d'organisation, 1998.
- Courson C. & Bouvard M., Rapport sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001 Du 1 er août 2001 relative aux lois de finances, RIAN, n°2161, op. cit. p.32
- Courpasson D. (1995), La modernisation bancaire. Sociologie des rapports profession Marché, 256 p., L'Harmattan, Paris.
- Catteau Damien, La LOLF et la modernisation de la gestion publique, Dalloz, 2006
- Cruchant L., (1993), La qualité, PUF Paris.

- Dalkey N. & Brown, (1972), La prévision à long terme par la méthode Delphi, Dunod Paris.
- Delaunay J.C & Gadrey J., (1997), Les enjeux de la société de service, PFNSP, 329 p, Paris.
- Dalle J.M., (1995)., Dynamiques d'adoption, coordination et diversité, la diffusion des Standards technologiques, Revue économique, Vol. 46, n°4, pp. 108-109.
- Defalvard H., (1992), Critique de l'individualisme méthodologique revu par l'économie des conventions, Revue économique, Vol. 43, n°1, pp. 137-143.
- Delaunay J.C., (1989), Services complexes : comment optimiser leur rentabilité pour l'entreprise ? Revue Française de Gestion, Novembre / Décembre.
- Desreumaix A. & Colombelles A., Théorie des organisations, Editions Management Société DL, 2005
- Dureau G. & Guillaume H., Gestion publique. L'Etat et la performance, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, coll. « Amphithéâtre », 2002
- Demesestère R. & Lorino P., Le contrôle de gestion et pilotage de l'entreprise, Dunod 2004.
- Dupuis J., Le contrôle de gestion dans les organisations publiques, Edition PUF, 1991.
- Doublet X. & Dreyfus B., Guide pratique du management des organisations publiques, SEFI, Quebec, 2000
- Eiglier P. & Langeard E., Servuction, le marketing des services, 204 p.,Mc Graw-Hill, Paris, 1998.
- Eiglier P. & Langeard E., Le marketing du conseil, Revue Française de Gestion, Nov / Décembre, 1989.

- Evrard Yves & Busson A., Le management des entreprises artistiques et culturelles, Economica, 2004.
- Eymard-Duvernay F., Qualification des produits, pp. 236-247, in Le travail, Marché, Règles. Conventions, Salais R. & Thévenot L. Editions, INSEE, Economica (1986).
- Eymard-Duvernay F., (1989) , Conventions de qualité et formes de coordination. Revue Economique. Vol. 40, n°2, mars, pp. 329-359.
- Eymard-Duvernay F., La négociation de la qualité, pp. 39-50, in Agro-alimentaire : une économie de la qualité, INA / Economica Editions.
- François J., Des services publics performants, c'est possible !, Paris, Edition Générales First, 2004.
- Froment A. & Groper , La responsabilité des acteurs de la gestion publique en matière Budgétaire, financière et comptable : l'heure du bilan, op. cit. (note 164)
- Foray D. & Mairesse J., Innovation et performance, Edition de l'école des hautes études en Sciences sociales, 1999.
- Flippo J.P., & Dumoulin, Entreprises de services, 7 facteurs clés de réussite, Les Ed. de l'organisation, Paris, 1991.
- Favereau O., Objets de gestion et objet de la théorie économique, Revue française de Gestion, n°96, nov./déc. Pp. 6-12.
- Favereau O., Conventions et régulation, pp. 511-521, in Théorie de la régulation. La Découverte, Paris, 1995
- Friedberg E., (1994), Les quatre dimensions de l'action collective, Revue Française de Sociologie, Vol. 23.

- Gadrey J., L'économie des services, La Découverte, Paris, (1992).
- Gadrey J., (1991), Le service n'est pas un produit : quelques implications pour l'analyse économique et pour la gestion. Politiques et Management public, Vol. 9, Mars pp. 123-151.
- Gallouj F., Les formes d'innovation dans les services de conseil, Revue d'Economie Industrielle, 3 ème Trimestre.
- Guyon C. (1997), « De la managérialisation du secteur public à un véritable métissage public-privé ? », Revue Française de gestion, n°115, septembre/octobre, pp. 141
- Guyon F., Réussir le changement dans le service public, Edition d'organisation, 2004
- Giard V., Sciences de gestion et pratiques managériales, Economica, 2002.
- Greffé X., La gestion publique, Dalloz, 1999
- Gogue J.M., Management de la qualité, Economica, 1993.
- Gomez P.Y., Qualité et théorie des conventions, Economica, Paris, 1994.
- Giraud F. & Saulpic O., Contrôle de gestion et pilotage de la performance, Edition Gualmo, 2004
- Galambert P., Les nouveaux objectifs du contrôle de gestion, Editions d'Organisation, 2002
- Hachmanian E. & Hussenot P., Les contrôleurs de gestion des organisations publiques, 1985 – FNEGE
- Hart H.G. & Dale B.G., (1995), Improving quality in professional service organizations a review of Key issues, Managing Service Quality, Vol. 5, n°3, pp. 34-44.

- Haywood F. (1988), A conceptual model of service quality, International Journal of Service quality, International Journal of Operations and Production Management Vol. 8, n°6, pp. 19-29.
- Hatchuel A., « Quel horizon pour les science de gestion ? Vers une théorie de l'action Collective », FNEGE, Vuibert, 2000
- Hatchuel A., Les paradoxes du management public, Editions L'Harmattan, 1995
- Hatchuel A.1 Laufer R., Les nouvelles fondations des sciences de gestion, éléments D'épistémologie pour la recherche en management, FNEGE, Vuibert, 2000.
- Havard C., « La segmentation du système d'emploi : évolutions et enjeux pour la Poste In Une irresistible modernisation des entreprises de service public ?, Presses Universitaires de Rennes, 2000.
- Hellriegel D. & Slocum W., Management des organisations, Editions De Boeck Université Bruxelles, 2006
- Hensel J.S., (1990), Service quality improvement and control : a customer-based Approach, Journal of Business Research, Vol. 20, Nn°1, pp. 43-54.
- Heskett, (1986), Managing in the service economy, Harvard university Press, Boston, Massachussetts.
- Holmes M., Manuel de gestion des dépenses publiques, Rapport, coll. « Les pratiques de pointe en management public », La Banque mondiale, Washington, 2000, p.20
- Huteau S., Le management public territorial, Edition du Papyrus, 2002.
- Inglebert X., Manager avec la LOLF, Revue fiduciaire, 2006

Jambart., (1995), L'assurance qualité. Les normes ISO en pratique, Economica, Paris

Juran J., (1997), La qualité dans les services, Collection Gestion Afnor, Paris

Joing J.L., Maîtriser la démarche qualité dans les établissements sociaux et médico-Sociaux, Editio ESF, Paris, 1998.

Lebart L., (1994), Statistique textuelle, Dunod, Paris.

Livian Y.F., 'Organisation, théories et pratiques, Dunod, Paris, 1998.

Lorino P., Contrôle de gestion stratégique : la gestion par les activités, Dunod, Paris 1991.

Lorino P., Le contrôle de gestion stratégique, Dunod, 1996.

Lorino P., Méthodes et pratiques de la performance, Ed. d'Organisation, 2003.

Livian Y.F., (1994), L'apport des économies de la grandeur : une nouvelle grille d'analyse des organisations ? Revue Française de Gestion, n°101, Nov/Déc., pp.43-59.

Luhmann N., La légitimation par la procédure, Cerf/passages, 2001.

Lussato B., Introduction critique aux théories des organisations, Dunod, 1972

Madeleine Grawitz, Méthodes des sciences sociales, 10 ème Edition, Dalloz, 1996.

Malleret V., Vers une définition opérationnelle des services, Politique et management Public, n°3, septembre.

Majone G., L'Etat et les problèmes de réglementation, Pouvoir 70, 1994

- Manin B., Principes du gouvernement représentatif, Paris, Calmann Levy, 1995.
- Manson R., 1981, Challenging strategic planning assumptions, New York, John Wiley.
- Martinet C., Epistémologies et sciences de gestion, Economica, 1990
- Martinaud C., La régulation des services publics, Edition Eska, 1995
- Mayère A., (1996), Pour une économie de l'information, 317 p., Ed. du CNRS, Paris
- Migaud D. & Lambert A., Former pour réformer, Lettre de la réforme budgétaire n°11, Juin 2005, Editorial, p.1
- Napolitano G., (1998), Au-delà de la certification : le partenariat. Comment maintenir et développer l'esprit qualité ?, Les Editions de l'organisation, Paris.
- Normann R., (1996), Le management des services, InterEditions, Paris.
- Paul M., L'essentiel de la LOLF, Gualino Editeur, 2007
- Parasuraman A., (1996) : Une échelle multi-items de mesure des perceptions de la qualité de service par les consommateurs, Recherche et applications en Marketing, Vol. V. n°1, pp. 19-42
- Patrelle I. & Leteurtre H., La qualité hospitalière, Collection Audit Hôpital, 1999
- Pellet R., Budget de l'Etat et finances publiques, La documentation française, 2006
- Roux D. & Duizabo S., Gestion et management des entreprises, Editions Hachette, 2005.
- Rojot J., Théorie des organisations, Ed. Eska, 2005

Roger P., Statistique pour la gestion, Edition management et société, 2000

Salais R., (1994), Incertitude et interactions de travail: des produits aux conventions, pp. 371-403, PUF, Paris,

Salais R. (1993), Les mondes de production. Enquête sur l'identité économique de la France, 467 p. Editions de l'EHESS, Paris.

Schick A. , L'Etat performant : réflexion sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits, Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, Vol. 3, n°2, Paris, OCDE, coll. « Gouvernance », 2003, p.93

Solle G., « Rénovation des outils de gestion et faits sociaux : le cas des organisations Universitaires », Revue Comptabilité Contrôle Audit, mars, vol.7, n°1, p.147-159

Stone D.A, The Art of Political Decision Making, 2d edutuin, NY : Norton, 1997.

Strauss A., Basics of qualitative research, Nawbury, Sage, 1990.

Sulzer J.R., Comment construire un tableau de bord, Dunod entreprise, Paris 1981.

Tanguy H. (1997), « Pour favoriser le changement dans les organisations publiques », Revue Française de Gestion, n°115, septembre/octobre, pp. 95-112.

Tarondeau J.C. et Wright : La transversalité dans les organisations ou le contrôle par le processus.

Thiétart R.A., Stratégie, Vuibert, FNEGE, 2001.

Tenenbaus M., Méthodes statistiques en gestion, Dunod, 1994

- Trom D., Les formes de l'action collective. Mobilisations dans des arènes publiques, Raisons pratiques, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences sociales, 2001.
- Trosa S., Le guide de la gestion par programme. Vers une culture du résultat, Paris, Editions d'organisations, coll. « service public », 2002, p.39.
- Trosa S., Quand l'Etat s'engage : la démarche contractuelle, Editions d'organisation 1998.
- Trosa S., Moderniser l'administration, Paris, Editions d'organisation, 1995.
- Truchet D., Le label de service public et statut du service public. Des nouvelles récentes D'un illustre vieillard, A.J.DA., 1982.
- Urio P., Le New public Management ou la gestion publique au service du marché, les nouveaux cahiers de l'IUED, Paris, PUF, 1999
- Usunier J.C., Introduction à la recherche en gestion, Editions Economica, 1993.
- Vigoureux C., déontologie des fonctions publiques, Dalloz, 1995
- Vandendriessche X. & Lascombe M., « plaidoyer pour assurer le succès d'une réforme. La loi organique relative aux lois de finances et la nécessaire refonte de la Responsabilité des ordonnances et des comptables », RFDA, n°2, 2004, p.398.
- Wacheux F., Méthodes qualitatives et recherche en gestion, Economica, 2006
- Xavier D., Guide pratique du management des organisations publiques, SEFI Quebec, 2000
- Xavier B., Les nouveaux visages du contrôle de gestion, Dunod, Paris 2005

## REPertoire DES TABLEAUX ET DES GRAPHIQUES

### Listes des tableaux

Tableau 1 : Evolution des emplois budgétaires	p. 97
Tableau 2 : Proportion de contractuels sur l'ensemble des emplois budgétaires	p. 98
Tableau 3 : Collectivités territoriales- effectifs totaux par type d'unité	p. 101
Tableau 4 : Evolution des effectifs au sein des établissements hospitaliers Publics	p. 102
Tableau 5 : Les trois catégories d'organisations publiques	p. 139
Tableau 6 : Panel de 25 organisations publiques	p. 256
Tableau 7 : Organisations publiques à faible accord	p. 269
Tableau 8 : Organisations publiques avec accord plus élevé entre experts	p. 270
Tableau 9 : Organisations publiques avec accord élevé entre experts	p. 271
Tableau 10 : Organisations publiques avec un faible accord entre experts	p. 271
Tableau 11 : Organisations publiques avec un faible accord entre experts	p. 272
Tableau 12 : Organisations publiques avec un fort accord entre experts	p. 273

## Listes des graphiques

Graphique 1 : La relation entre les agents économiques p. 152

Graphique 2 : Les différents contrats de travail p. 171

## LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Les différents services publics identifiés	p. 335
Annexe 2 : La liste des personnes ayant participé à l'enquête	p. 336
Annexe 3 : Guide d'entretien	p. 338
Annexe 4 : Résultats d'une procédure d'étalonnage centrée sur la Productivité chez Air France	p. 339
Annexe 5 : Les éléments de convergence et d'opposition entre le Contrôle de gestion public et privé	p. 340
Annexe 6 : Spécificités du contrôle de gestion public aujourd'hui	p. 341
Annexe 7 : Liste des différentes catégories d'étalonnage	p. 342

## ANNEXE 1

### **La liste des différents services publics identifiés.**

- L'INRA
- Electricité de France (EDF)
- Gaz de France (GDF)
- France télécommunication
- Air France, RATP, SNCF
- La Poste
- Ecoles, Lycées, Universités, le CNRS, l'INRA
- Les hôpitaux
- La CPAM, la sécurité sociale
- La caisse d'allocation familiale
- L'opéra de Paris
- La comédie française
- La préfecture, la Police, la gendarmerie
- Les mairies
- Les ministères
- L'assemblée nationale, le sénat
- Le conseil constitutionnel
- La cour des comptes, le conseil d'état, les cours d'appel, la cour de cassation
- Les tribunaux
- Les trésors publics
- Les pompiers
- La caisse de dépôt et consignation, la banque de France
- La chambre de commerce et des métiers
- Les musées
- Le conseil général et régional
- Aéroports de Paris (ADP)
- L'agence nationale pour l'emploi ( ANPE)
- Assedic, Unedic
- L'urssaf, conservatoire nationale de musique, école nationale de musique
- Météo France
- France télévision (antenne 2, 3)

## ANNEXE 2

Nom Prénom	Organisme	Adresse	Numéro de tél
Ferry Claude, professeur des universités	Université d'Evry	Université d'Evry. Bld F. Mittérand 91000 EVRY	Tél : 0169477000 Fax : 0169477198
KARAME Frédéric, maître des conférences	Université d'Evry	Université d'Evry. Bld F. Mittérand 91 000 EVRY	Tél :  0169477000
KENGNE Sarrah, expert comptable et enseignant	Cabinet d'expertise comptable et commissariat aux comptes	Cabinet ACECI 4 AV. Léopold Sedar Senghor 94 100 Saint Maur	Tél : 0148854048 Fax : 0148854386
ADJOUROUVI Pacôme, avocat à la cour	Cabinet d'avocats associés	16 Allée Jean Rostand 91 000 EVRY	Tel :0615015092
LONDE Frédéric, Contrôleur financier	Aéroports de Paris	94 ORLY	Tel : 0160916098
NASTEV Nicole, chef de service comptabilité recettes	Mairie d'Evry	Mairie d'Evry Place des droits de l'homme 91 000 EVRY	Tel : 0160916264
NGUYEN VAN, docteur en médecine	Cabinet médical EVRY	Rue Mazières.  91 000 EVRY	Tel : 0169477005
KENGNE D., commissaire aux comptes	Cabinet d'expertise comptable et commissariat aux comptes	4 AV. Léopold Sédar Senghor 94 100 Saint Maur	Tel : 0148854048
LANGLOIS Stéphane, conseiller financier	La Poste, Banque Postale	La Poste AV. Orme à Martin 91 Courcouronnes	Tel : 0169132020
BARDOCHAN CAROLE, infirmière	Hôpital Joffre	Rue Calmette 91 DRAVEIL	Tel : 0169477000
MASSOLAS Elysée, conseiller financier	Banque postale	Place de droit de l'homme. 91 000 EVRY	Tel : 0160872392

HOELGEN Didier, directeur d'hôpital et Maire adjoint	Hôpital et Mairie d'Evry	Boulevard Henri Dunant 91 000 Corbeil	Tel : 0160916098
PERRIN NGUYEN, directrice financière	Mairie d'Evry	Place des droits de l'homme 91 000 EVRY	Tel : 0160916098

### ANNEXE 3 : Guide d'entretien

#### 1. Présentation de l'interlocuteur et du service public

Quel a été votre parcours jusqu'à ce poste ? (formation, postes occupés)

Quelles sont vos fonctions au sein de votre organisation ?

Comment s'organise votre service ? La fonction contrôle de gestion ou marketing, etc... ?

#### 2. Quel est le processus qui conduit un service public à mettre en place la procédure d'étalonnage ?

Qui décide de mettre en place une telle procédure ?

En général, pour quelles raisons ?

#### 3. Comment se déroule la procédure mise en place de l'étalonnage ?

Quels sont les objectifs poursuivis ?

Quels sont les critères d'évaluation retenus ?

Quels sont les acteurs impliqués dans le processus ?

Quels sont les services le plus concerné ?

Quel est le rôle de chacun des acteurs ?

Quelle est la durée moyenne du processus d'étalonnage ?

Quel est votre rôle lors du processus d'étalonnage ?

Les autres acteurs de l'organisation sont-ils sensibilisés au sujet ? Si oui, de quelle manière ?

Quelles sont les principales difficultés rencontrées lors de la mise en place de la procédure de l'étalonnage ?

#### 4. Une fois la procédure est mise en place, comment s'effectue le suivi ? ( par qui, à quelle fréquence ?)

#### 5. Quelles sont les implications de l'introduction de l'étalonnage sur la gestion de votre service public ?

## ANNEXE 4 :

### Résultat d'une procédure d'étalonnage centrée sur la productivité chez Air France.

#### 1. Méthodes et données existantes

Dans le transport aérien, nous disposons de données nationales et internationales qui fournissent, pour chaque compagnie, des estimations de variations de l'output réel fondées sur des mesures directes du nombre de passager et de tonnes de fret multipliés par les distances parcourues. Sur la base de ces données, nous trouvons par exemple que, entre 2000 et 2005, l'output par personne a progressé plus vite chez les compagnies européennes (par exemple Air France) que chez leurs homologues d'Amérique du Nord, mais avec des niveaux « absolus » de productivité apparemment meilleurs chez ces dernières (Air France atteignant à peu près en 2005 le niveau nord-américain alors que ses performances étaient inférieures en 2000).

#### 2. Méthodes et résultats alternatifs

Les résultats précédents se révèlent trompeurs à l'examen, notamment parce qu'ils reposent sur une vision excessivement simple des services du transport aérien (réduits au Kilomètre parcouru). Sans pouvoir mener dans ce secteur une analyse comparative aussi détaillée que dans le cas du commerce (les données « qualitatives » nécessaires n'existent pas), il est possible de tenir compte de deux variables qui influent fortement sur la nature du produit : la distance moyenne parcourue et le coefficient de charge (poids respectif des fonctions de transport de passagers et de transport de marchandises). Lorsqu'on introduit ces paramètres, les résultats ajustés (par une méthode économétrique simple) diffèrent des résultats « bruts » précédents : les gains de productivité « ajustés » des compagnies européennes deviennent supérieurs, sur la même période, à ceux des compagnies nord-américaines, sans que disparaisse l'avantage relatif des premières de niveaux absolus.

**ANNEXE 5 : Les éléments de convergence et d'opposition entre le contrôle de gestion  
Public et privé.**

	Secteur privé	Secteur public
La définition des objectifs	Un objectif institutionnel essentiel : le rendement des capitaux investis et le résultat comptable.	Des objectifs déclinés suivant les missions et largement « individualisés ».
La maîtrise des coûts	Une analyse par coûts-cibles dans le respect des critères de performance. (coûts/délais/qualité)	La valorisation encore positive des coûts budgétaires synonymes d'effort et d'intervention de la collectivité
L'horizon temporel	Le court terme ; en raison de l'adaptation à la demande et de la sanction du marché	L'annualité budgétaire et l'impact à long terme des politiques. Les délais liés à la prise de décision publique
Les standards	La pratique de l'étalonnage et des comparaisons intersectorielles	Des précautions à l'égard des comparaisons public/public et public/privé. Les comparaisons verticales et unisectorielles
L'évolution des méthodes et des outils	Une simplification des méthodes de calcul de coût de moins en moins organiques.  Une approche prospective L'existence de systèmes d'information (SGBD) décentralisant la réalisation des outils de contrôle (tableaux de bord, reporting)	Une logique de calcul en coûts complets et la recherche du ratio universel.  La logique budgétaire prospective, nouvellement instaurée par la réforme de l'ordonnance de 1959, loi organique relative aux lois de finances.

## ANNEXE 6 : Spécificités du contrôle de gestion public aujourd'hui

Déconcentration, projets de service et contrôle de gestion sont mis en place parallèlement, mais le positionnement du contrôle de gestion est délicat suivant les échelons de déconcentration.

De plus, si les centres de responsabilité se développent, les logiques de corps et le poids des échelons politiques dans la fixation des objectifs restent prédominants.

L'utilisation d'outils de gestion comme les tableaux de bord et de techniques issues du privé (méthode ABC) se développe, mais le partage d'expérience entre administrations ou organisations publiques n'est pas encore de mise. La transversalité organisationnelle aussi bien que celle des politiques publiques, même si elle commence à être comprise, n'est qu'exceptionnellement mise en place.

La formalisation d'objectifs et d'indicateurs opérationnels par service et direction mais les effets néfastes des mutations organisationnelles « intempestives » et du turn-over des agents.

Des systèmes de prévision fondés sur des standards historiques et externes sont mis en place, mais des mesures de gel, de régulation et des restrictions budgétaires retardent la mise en place des crédits et empêchent un lissage optimal de l'utilisation des moyens en fonction de l'activité.

## **ANNEXE 7 : Liste des différentes catégories d'étalonnage**

1. L'étalonnage interne
2. L'étalonnage concurrentiel
3. L'étalonnage orienté vers une fonction
4. L'étalonnage horizontal

## TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE.....	1
RESUME.....	2
INTRODUCTION GENERALE.....	3
1 ère PARTIE: LA STRUCTURE JURIDIQUE ET MANAGERIALE DE L'ETALONNAGE ET DES ORGANISATIONS PUBLIQUES.....	14
CHAPITRE I : La démarche explicative du concept d'étalonnage : l'analyse classique d'étalonnage et de la loi organique relative aux lois de finances.....	15
SECTION I : Les différentes définitions, acceptions de l'étalonnage : la nécessité d'une clarification.....	16
1. La notion d'étalonnage.....	16
2. Les objectifs et l'organisation de l'étalonnage.....	23
3. Les différentes catégories d'étalonnage.....	34
a. L'étalonnage interne.....	34
b. L'étalonnage auprès des concurrents directs.....	36
c. L'étalonnage orienté vers une fonction.....	38
d. L'étalonnage horizontal.....	40
SECTION II : La loi organique relative aux lois de finances, outil de développement du contrôle de gestion dans les organisations publiques .....	41
1. La performance, instrument du système budgétaire des organisations publiques..	41
a. Le nouveau cadre budgétaire, la budgétisation orientée par la performance.....	42
b. Les outils de mesure de la performance dans le système budgétaire.....	48
2. La performance, base de la modernisation de gestion des organisations publiques.....	51
a. L'énonciation opérationnelle des programmes, innovation fondamentale de la LOLF.....	51
b. L'évolution de la responsabilité des nouveaux gestionnaires publics.....	54

## CHAPITRE II : La démarche théorique de la structure des organisations publiques..58

SECTION I : Les différentes acceptions de service public et l'impact des trois spécificités des organisations publiques sur la performance dudit organisations.....	60
1. La définition des organisations publiques.....	60
a. Les différentes explications économiques de la notion de service public.....	60
b. Les définitions managériales de service public.....	62
2. Les spécificités fondamentales des organisations publiques et la prise en compte de la particularité de ces organisations.....	66
a. Le caractère immatériel de la prestation.....	67
b. La participation de l'utilisateur à la réalisation de la prestation.....	73
c. Le rôle du personnel en contact.....	75
SECTION II : L'émergence de la notion de service public dans la pensée juridique et la diversité de la sphère publique.....	76
1. Vers une définition juridique de la notion de service public.....	76
a. Tentatives de définition de service public.....	77
b. La définition juridique de service public.....	87
2. La diversité de la sphère publique.....	96
a. La fonction publique d'Etat.....	96
b. La fonction publique territoriale.....	98
c. La fonction hospitalière.....	101
d. Les entreprises et autres organismes publics.....	103
3. La démonstration de la particularité des organisations publiques.....	108
a. La question de la qualité dans les organisations publiques.....	108
b. L'effet des spécificités des organisations publiques sur la productivité et la qualité.....	112
c. La portée des spécificités de la prestation de service et la construction de la productivité et la qualité dans les organisations publiques.....	116
II ème PARTIE : LES HYPOTHESES ET LES THEORIES EN VUE DE LA GESTION DES ORGANISATIONS PUBLIQUES.....	120

CHAPITRE III : Les organisations publiques et la théorie des contrats.....	123
SECTION I : La dimension économique de la valeur d'utilité.....	123
1. La définition économique de la notion de marchandise et catégorie d'organisation publique.....	124
a. La réinterprétation de la valeur d'utilité.....	124
b. Le concept de la matérialité et le marché.....	127
2. Les trois catégories d'organisations publiques.....	132
a. Le rôle de l'information dans les relations entre agents économiques.....	133
b. La transposition aux organisations publiques.....	136
SECTION II : La théorie de contrat, outil d'analyse de la coordination des activités des agents économiques.....	141
1. Le point de vue contractuel.....	142
a. Les principes essentiels de l'économie des contrats.....	142
b. L'explication de la notion de contrat.....	145
2. La participation de l'utilisateur et l'importance du personnel en contact, éléments fondamentaux de la relation entre les agents économiques.....	147
a. La problématique de la relation des agents économiques.....	148
b. Le point de vue contractuel de la relation entre les agents.....	150
c. L'analyse du point de vue contractuel.....	152
CHAPITRE IV : L'étalonnage, outil de pilotage de la productivité et de la qualité des organisations publiques.....	155
SECTION I : Les éléments de théorie pour le pilotage de la productivité et de la qualité des organisations publiques.....	157
1. Les principales démarches des arrangements de qualité.....	157
a. L'incertitude, sources des contrats de qualité.....	158
b. La multiplicité des arrangements.....	166
2. Vers une conclusion de la notion d'arrangement de qualité.....	183
a. La définition probante d'arrangement de qualité.....	183
b. L'analyse de consultation des arrangements de qualité.....	185
3. La pertinence de la notion d'arrangement de qualité pour l'étude des organisations publiques.....	188

a. La spécificité immatérielle et le rôle des objets dans le contrat.....	189
b. La relation d'organisation publique et l'incertitude dans la coordination des actions des agents économiques.....	191
c. La synthèse de la théorie de la productivité et de la qualité appliqué aux organisations publiques.....	192
4. Les différentes approches de la productivité dans les activités de service public.....	194
a. La productivité dans les activités de service public : définition et méthodes existants.....	196
a.1. La méthode générale des comptes à prix constants.....	198
a.2. La méthode d'évaluation du produit en « volume » dans les activités de service public.....	199
b. Une classification des activités de service adaptée aux analyses de productivité.....	201
b.1. Les conditions générales de pertinence du concept de productivité : première approche.....	201
b.2. Les activités de services publics à forte dimension de traitement matériel de supports techniques.....	202
b.3. Les services intellectuels s'appliquant à des savoirs productifs organisés	203
b.4. Les services s'appliquant aux savoirs et capacités des individus, dans la consommation finale.....	204
b.5. Les services internes d'organisation et de gestion.....	205
b.6. L'exemple de France – Télécom.....	205

SECTION II : La diversité des coordinations de qualité et les outils classiques de gestion de la productivité et de la qualité des organisations publiques...	210
1. L'efficacité des arrangements de qualité pratiqués par les organisations pratiqués par les organisations publiques.....	211
a. L'élaboration des accords.....	211
b. L'impact des arrangements dans l'instauration de la qualité.....	212
2. Les catégories d'organisation publiques et les outils de gestion de la qualité	216
a. Les outils de gestion de la productivité et de la qualité des organisations publiques.....	217

b. Le tableau de bord, le reporting, l'assurance-qualité et l'étalonnage ont-ils des éléments constitutifs de compromis d'arrangement de productivité et qualité.....	230
c. Organisation publique de dernière catégorie et l'étalonnage.....	236
3. La théorie des organisations et l'étalonnage.....	238
a. Le contenu des théories des organisations.....	239
b. L'étalonnage et la dynamique de l'organisation.....	243
III ème PARTIE : DISCUSSION DES RESULTATS – CONTRIBUTIONS ET PERSPECTIVES DE LA RECHERCHE. L'ETALONNAGE, OUTIL DE GESTION DE LA PRODUCTIVITE ET DE LA QUALITE DES ORGANISATIONS PUBLIQUES.....	249
CHAPITRE V : La montée en puissance de la pratique de l'étalonnage dans les différentes catégories d'organisations publiques.....	252
SECTION I : L'appréciation des trois spécificités fondamentales des organisations publiques.....	253
1. L'analyse scientifique des spécificités des organisations publiques et l'espace de la recherche.....	253
a. L'établissement d'un échantillon de vingt cinq organisations publiques.....	253
b. La mise en œuvre des spécificités des organisations publiques.....	257
2. L'application de la méthode des experts.....	261
a. L'exposé de la méthode.....	261
b. L'utilisation de la méthode des experts.....	265
SECTION II : Les résultats de la méthode des experts.....	268
1. Les résultats de la 1 ère étape du processus des experts.....	268
2. Les résultats de la 2 ème étape du processus des experts.....	274
3. Les résultats de la 3 ème étape du processus des experts.....	276
CHAPITRE VI : L'étalonnage, véritable système conventionnel de productivité et de qualité des organisations publiques.....	280
SECTION I : L'étude de consultation d'étalonnage.....	281
1. L'examen de consultation thématique d'étalonnage.....	282

a. L'exposé de l'examen des éléments constitutifs.....	282
b. L'élaboration du tableau d'analyse des thèmes.....	283
2. La dissection minutieuse des éléments constitutifs d'étalonnage.....	288
a. L'étalonnage et son contexte d'émission.....	288
b. Les résultats de l'examen des éléments constitutifs.....	289
 SECTION II : Les contributions, les limites et les perspectives de la recherche.....	301
1. Les contributions managériales, théoriques et empiriques des travaux.....	301
a. Les apports théoriques.....	301
b. Contributions méthodologiques.....	304
c. Contributions managériales.....	305
2. Les limites et les voies futures de la recherche.....	306
 CONCLUSION GENERALE.....	310
BIBLIOGRAPHIE.....	314
LISTES DES TABLEAUX.....	332
LISTES DES GRAPHIQUES.....	333
LISTES DES ANNEXES.....	334
TABLES DES MATIRES.....	344