

La modernisation des services municipaux : étude de cas sur le rôle des tableaux de bord de service d'une grande ville

Sandrine KOPEL - Maître de conférences

IAE de Rouen - CREGO - Université de Rouen. 76 821 Mont Saint Aignan cedex

☎ : 02-35-14-70-77 * e-mail : sandrine.kopel@univ-rouen.fr

La recherche de performances organisationnelles suppose la mise en place de moyens d'évaluations (audits, contrôles...). Le secteur du non-marchand est également confronté à cette nécessité mais la relie à un autre questionnement : celui de la modernisation de sa gestion.

Le contrôle de gestion se situe à l'intersection de ces thèmes. Timidement apparu dans les années 1977/80 au sein des municipalités, il s'est réellement développé dans la décennie 1990. Il s'agissait d'apporter une réponse à l'instabilité de l'environnement des collectivités locales. Qualifié de progrès remarquable par certains (Thoeing 1995), le contrôle de gestion, actuellement en pleine mutation,¹ a cristallisé sur lui le thème de la modernisation du secteur public à travers l'évaluation permanente des unités de pilotage.

Dans la panoplie des outils du contrôle de gestion, les tableaux de bord occupent une place particulière en tant que dispositif souple et diversifié permettant le pilotage (Bouquin 1997). Le tableau de bord peut se définir comme une présentation d'un suivi de facteurs clefs de la gestion de l'entité concernée (évolution des coûts mais aussi qualité du service, rapidité, satisfaction des utilisateurs ...) et ce, à partir d'indicateurs sélectionnés (Mendoza 1998). Il suppose une analyse dynamique au regard des résultats obtenus et s'efforce d'accroître la réactivité des responsables dans leur zone d'action.

La dimension humaine est fortement présente (Naro 1998, 1995a, 1995b, Gervais 1997, Chatelain 1998). Elle joue soit dans un sens positif (développement de la motivation, de la satisfaction, importance de la participation des acteurs, autonomie développée) soit de manière

négative (altérations du climat social). Quoiqu'il en soit, le contrôle de gestion requiert l'implication de tous et un certain degré de motivation.

Dans ce cadre précis, l'objet de l'étude se centrera sur l'outil "tableau de bord" mis en place dans les différents services d'une grande ville (200.000 habitants). L'étude de cet instrument d'évaluation des performances soulève le problème du développement de la transversalité entre GRH et contrôle de gestion dans le cadre des collectivités locales. Nous partons de l'hypothèse que l'augmentation de la transversalité entre les deux activités permet d'accroître la qualité du service public ou pour le moins de mieux appréhender la facette interne souvent délaissée au profit de l'usager. Une conception conjointe des dispositifs d'évaluation de GRH et de contrôle de gestion permet d'obtenir un maximum de cohérence susceptible de clarifier les perceptions de la performance (Bourguignon, 1998) et par là même de la qualité.

La méthodologie utilisée pour ce travail est de nature qualitative. Il s'agit d'entretiens de face à face, semi-directifs (2 heures en moyenne) menés auprès des 10 responsables municipaux utilisateurs des tableaux de bord. Une autre série de 10 entretiens touchant d'autres responsables intéressés au contrôle de gestion² a été conduite en complément. L'objectif recherché est le recueil de perceptions diversifiées portant d'une part, sur l'établissement de tableaux de bords à travers l'analyse du changement entrepris et d'autre part sur les différents impacts internes - vis à vis des agents, de la Gestion des Ressources Humaines (GRH) – et externes, vis à vis des usagers en termes de qualité de service public.

Avant d'illustrer notre propos par l'analyse de l'implantation de tableaux de bord de service municipaux (2), nous retracerons dans une première partie (1) les grandes étapes du management communal afin de situer le contrôle de gestion et la GRH dans le processus de modernisation de la gestion publique.

1. Contrôle de gestion et modernisation de la gestion des villes

Certaines tendances de gestion se dégagent depuis une vingtaine d'années au sein des collectivités territoriales. Deux grands mouvements peuvent être identifiés, l'un orienté vers "l'interne", l'autre vers "l'externe".

1.1. Agent - Usager : les deux pôles de l'évolution gestionnaire

Durant la décennie 1980, la logique de gestion est de nature introvertie. La modernisation se polarise sur les agents, sur leurs modes de gestion, sur leurs outils et leurs processus de travail. Le souci de l'utilisateur est relégué au second plan, persuadé que tout progrès social rejaillira sur l'environnement externe. Il s'agit en premier lieu d'une mise en valeur des aspects gestionnaires d'ordre plutôt quantitatif (tableaux de bords, étude d'organisation...) pour s'orienter par la suite davantage vers un volet qualitatif (GRH, communication...) (Marsaud, 1995). A partir des années 1990 la dynamique de gestion tend à s'inverser. Le principal acteur du changement devient l'utilisateur afin de poursuivre les finalités d'intérêt général et de service public qui représentent le cadre axiologique du secteur non-marchand.

L'exemple de la qualité en matière de service public est révélateur de ce mouvement³. Ce thème transversal est majoritairement traité jusqu'à maintenant sous l'angle de la qualité externe des services (réactivité plus grande, actions mieux ciblées...) afin de répondre directement aux attentes des utilisateurs. Il permet cependant ensuite de transformer la gestion interne. En effet, comment prétendre améliorer les prestations sans faire évoluer les modalités même de production du service ? Selon la norme AF X50-171, la qualité n'est-elle pas mesurable à la fois à partir de la qualité perçue et de la qualité interne⁴ ? Il en résulte une nécessaire adaptation des métiers avec pour thème fédérateur celui de la compétence des agents. A travers la recherche de la qualité des services, le travail sur la qualité - en interne - devient (ou devrait être) un passage obligé.

Une collectivité locale se situant dans cette seconde logique de gestion enrichit fortement son processus de modernisation. La gestion devient plus globale car elle impose l'intégration des deux principaux acteurs du management communal : l'agent et l'utilisateur. Chacun des deux est désormais concerné par l'évolution des outils et des démarches. Ainsi, une démarche qualité peut se décliner à travers l'utilisation de tableaux de bord mesurant un indice de satisfaction du service rendu à l'utilisateur. Par contre coup, le travail de l'agent est davantage orienté sur l'optimisation de compétences permettant de remplir au mieux cette mission grâce au suivi du tableaux de bord.

Mais la pratique montre qu'il est difficile d'aller au bout de cette logique en accordant autant de poids à l'utilisateur et à l'agent. La dimension humaine du contrôle de gestion en milieu public est souvent occultée pour se polariser sur l'utilisateur.

1.2. L'importance de la dimension humaine pour le contrôle de gestion des villes

Le contrôle de gestion comporte une double facette : une dimension technico-économique de nature comptable et financière complétée d'une dimension « managériale, psychosociale » liée à la notion de contrôle et d'influence des comportements (Naro, 1995a). Les anglo-saxons ont développé depuis les années 1950 un courant de recherche axé sur cette deuxième dimension. En France, les recherches comptables se sont plus récemment intéressées (dans les années 1980) à cette problématique. Néanmoins les travaux ont toujours tenté d'intégrer les ressources humaines dans leurs raisonnements (Teller, 1997).

G. Naro (1998) a ainsi réalisé sur le thème de l'apport de la GRH au contrôle de gestion, une revue de littérature qui décline toute la richesse des travaux anglo-saxons. Nous y voyons apparaître l'impact du contrôle de gestion sur trois grandes composantes de la GRH : formation, évaluation, climat social (satisfaction, motivation, style de management notamment participatif). Cette démonstration permet à l'auteur de plaider pour un dépassement de l'approche

fonctionnelle afin que le management de la performance puisse bénéficier des liens étroits entre ces disciplines. La GRH et le contrôle de gestion sont porteurs de transversalités car ils reposent sur des éléments communs ayant pour finalité la performance organisationnelle. Rechercher une cohérence entre les deux fonctions c'est aussi se donner les moyens d'atteindre une meilleure performance (Langevin, et al. 1995). Pour ce faire, deux approches semblent indispensables : d'une part, donner une place centrale aux hommes dans le processus de contrôle de gestion à travers notamment l'idée d'apprentissage organisationnel et d'autre part, se focaliser sur la gestion de la qualité.

Concernant le thème de la qualité, le secteur public répond au même impératif, étant basé sur la notion de *service*. F. Meysonnier (1991) indique clairement l'intérêt d'utiliser ou d'approfondir les critères de satisfaction du consommateur-client-citoyen et donc finalement de se pencher sur l'aspect qualité afin de mobiliser efficacement le personnel communal. La lecture de données et de chiffres en rapport direct avec la notion de service public (tableau de bord) est un élément moteur d'une politique active de GRH. La qualité du travail en interne repose en grande partie sur le dynamisme de la GRH (c'est-à-dire parvenir à dépasser une gestion du personnel seulement juridique et administrative), et détermine fortement la qualité de la relation agent-usager. Le décloisonnement des fonctions afin d'assurer une coopération transversale devient l'assise de la qualité de service (Agathocleous, 1998).

Cependant, le secteur public présente une certaine particularité en la matière. Les organisations non-marchandes semblent plus sensibles au rôle joué par la dimension humaine du contrôle de gestion que les entreprises privées. Dans les structures publiques, l'analyse des coûts répondrait plutôt à des objectifs socio-organisationnels et d'ordre symbolique pour s'éloigner de la seule rationalité économique (Burlaud et Gibert, 1984). D'un autre côté, la recherche de cohérences entre les fonctions (contrôle de gestion, GRH) est souvent négligée. Les deux services (GRH et

contrôle de gestion) ont dans la pratique peu de liens entre eux. Les retombées du contrôle de gestion en matière de GRH restent faibles bien que les impacts sur l'organisation du travail soient toujours présents mais non pris en compte. Nous pensons que ceci explique pour partie les résultats mitigés du contrôle de gestion (Gibert, 1995) tant au niveau de ses propres objectifs que plus largement dans ses effets sur le fonctionnement organisationnel des communes. Or paradoxalement, cette transversalité si peu répandue est pourtant plus nécessaire qu'ailleurs (Arthus et Genevoix, 1998). Les complexités des structures et des missions, l'obligation d'évolution qui s'impose un peu plus chaque jour (restrictions budgétaires et augmentation des exigences de qualité de service public) le démontrent. « C'est semble-t-il dans des organisations complexes et dynamiques (hôpitaux, université...) que les problèmes de contrôle de gestion et de GRH semblent les plus liées autour d'enjeux communs » (Naro, 1998). Nous en concluons à l'existence d'une fragilité particulière du secteur public : plus profondément marqué par la composante qualitative du contrôle de gestion mais aussi plus déficient à pouvoir développer la transversalité des fonctions.

Nous illustrerons cette tentative de rencontre entre les deux fonctions dans une seconde partie à travers le cas particulier d'une mairie de plus de 4000 agents.

2. Les tableaux de bord municipaux : l'ancrage d'une culture de gestion ?

La mairie analysée est une vaste structure déployée sur environ 200 sites. Elle connaît depuis février 1996 une réforme interne⁵ de grande envergure, conduite par touches successives et principalement sur la base du volontariat. La création d'un service "contrôle de gestion" (CG – cinq agents) rattaché jusqu'à la mi février 1999 à la Direction Organisation (direction fonctionnelle) en est l'illustration. Ce service est chargé de deux missions précises de management : la mise en place d'un tableau de bord de pilotage pour la direction⁶ et l'implantation de tableaux de bord de service (touchant un service ou une direction selon la taille

des entités). Sur le fond, l'objectif de l'équipe dirigeante est de « *développer une culture de gestion* »⁷ notamment en responsabilisant les agents sur l'atteinte de résultats tout en développant la qualité du service rendu aux usagers. Le contrôle de gestion est donc utilisé par la mairie comme un « puissant levier de changement » en tant que « technologie invisible » (Rousseau et Warnotte 1996 reprenant la terminologie de M. Berry). Les tableaux de bord doivent être développés petit à petit dans les quelques 60 services communaux (environ 35 directions). Cette 2^{ème} mission du service CG est encore en cours puisqu'actuellement 25 entités sont dotées en tout ou partie de cet outil (15 tableaux en cours d'élaboration. Les responsables des 10 services/ou directions opérationnels dans ce domaine ont tous fait l'objet d'un entretien).

2.1. Le poids de la dimension humaine et de la qualité

La souplesse et l'écoute dominant la démarche d'implantation des tableaux de bord grâce à l'adoption d'un processus de type participatif. L'accent est mis sur le fait qu'il ne « *s'agit pas d'une démarche normalisée* » même si elle est formellement encadrée dans un déroulement précis surtout dans la phase d'élaboration des indicateurs⁸. Plusieurs réunions de travail (une moyenne de cinq) viennent ponctuer la construction d'un tableau de bord par unité. La structure générale de l'outil est déclinée en plusieurs indicateurs (4 à 7 maximum). Les appellations retenues par les responsables sont très diverses (exemples de titres d'indicateurs : montant des subventions versées, coefficient de remplissage, nombre de commandes passées, degrés d'obsolescence du parc, temps de rotation, suivi, délai d'attente etc.). Le choix des indicateurs découle d'une discussion avec le service CG orientée sur le poids des différentes missions autour de trois thèmes communs : « *volume d'activité / qualité de service / moyens (financiers, personnel,...)* », (par exemple pour le volume d'activité : nombre de renseignements demandés ou budget de fonctionnement. Pour la qualité de service : délai de traitement ; nombre d'anomalies détectées ; nombre de commandes traitées etc. Pour les moyens : suivi de l'enveloppe

budgétaire ; niveau d'absentéisme pour maladie ordinaire ; coût de revient etc.). Ce langage commun autour de trois familles d'indicateurs est uniquement employé pour la construction du tableau de bord : *« c'est pour eux (les responsables), on leur demande de les décliner (les indicateurs) sur ces trois thèmes qui leur permettent de les définir et par exemple de voir que leurs activités se traduisent par des moyens »*. Ainsi, un indicateur de volume : par exemple un nombre de tour machine, sera au final relié à un indicateur de moyen : le budget de consommation de crédit achat. L'indicateur peut à son tour être décliné en micro indicateurs en fonction des différentes activités du services sous forme de typologie par exemple de matériels. Chaque indicateur présente un objectif à atteindre (norme - nationale ou plus souvent définie par le service en fonction d'un historique – à ne pas dépasser ou pourcentage à atteindre). Une place est accordée à des *commentaires* qui sont rédigés par le responsable ou le correspondant de gestion.

La règle est le volontariat des unités concernées, misant sur l'effet "tâche d'huile" du changement entrepris. Pour les services, il s'agit d'accepter la volonté du directeur et/ou du directeur général. Quoiqu'il en soit, l'encadrement a compris clairement le sens de l'outil. Le tableau de bord, leur permet de se *« situer par rapport au passé »*, il *« nous a poussé à mesurer des choses qu'on évaluait dans le flou »*, *« Il n'y a pas de tradition de réflexion sur son activité...on agit par habitude par manque de temps. Le tableau de bord remet cela en cause »*⁹. Enfin, des comparaisons avec les autres villes ou entre services sont avancées pour souligner son intérêt. Mais au delà, les responsables reconnaissent l'enjeu du contrôle de gestion pour les collectivités locales. La finalité est de préserver ou de développer la qualité du service public qui leur permettra de lutter à armes égales avec le secteur privé : *« dans le secteur de la production, là encore notamment on pourra améliorer l'organisation interne car on se doit d'être productif sinon on passe au privé. On doit prouver sa raison d'être »*.¹⁰

L'introduction de ce nouvel outil n'a pas fondamentalement changé les habitudes de gestion des responsables utilisateurs. Une majorité d'agents possédait déjà des instruments de mesure de

l'activité et continue d'ailleurs de les utiliser quand ils ne sont pas repris dans le tableau de bord. Certains d'entre eux ont développé à la suite d'autres outils (par exemple, messagerie électronique sur l'activité du service), mais ils sont perçus comme secondaires par rapport à l'activité quotidienne. Il s'agit principalement d'améliorer la communication intra ou inter services. En définitive, la « transformation du contenu du travail des cadres » et l'évolution du système de relations inter-fonctions décrit par Rousseau et Warnotte (1996) à propos du contrôle de gestion sont peu présents. Pourtant le processus déployé par le service CG est une démarche de nature organisationnelle (Allègre et Mouterde, 1989) c'est-à-dire à large impact. Il y a bien une volonté marquée de réforme de la part de l'équipe politique dirigeante basée sur un remodelage des objectifs et des moyens. Or, cette démarche exige une mutation profonde des pratiques et des méthodes de travail des agents qui devrait se retrouver notamment à travers l'évolution du style de management des équipes. Quel est la raison de cet écart entre la théorie et la pratique gestionnaire au quotidien de la mairie ?

Il est sans doute en partie attribuable au faible rayonnement de la démarche participative d'implantation des tableaux de bord. Le style de management de l'encadrement n'a été que très peu modifié par l'outil « *ce n'est pas l'outil qui est déterminant* ». Un cadre qui n'est pas déjà engagé dans un processus participatif ne perçoit pas de lien entre l'utilisation du tableau de bord et la modification de la gestion de son équipe. L'élaboration du contrôle de gestion n'étant pas rattachée explicitement à un processus de management plus global, le chaînage entre les deux n'apparaît pas clairement.

Néanmoins, l'outil tableau de bord a des conséquences managériales dans trois directions qui portent tant sur la dimension humaine de l'outil que sur le lien pouvant exister avec la qualité :

1) Le tableau de bord est un clarificateur des attentes de l'encadrement et un pourvoyeur de lisibilité dans le rôle attendu de l'agent. Ainsi, toute diminution du niveau d'ambiguïté et de

conflit de rôle¹¹ dans le travail entraîne en principe un fort niveau de satisfaction. La qualité de la communication augmente et se répercute sur la satisfaction générale : « *Je vais le relancer (le directeur) car ça me permet de discuter sur les objectifs qu'on me donne car parfois j'ai un indicateur de mesure simple sans forcément d'objectifs* ». Le tableau de bord est parfois jugé à ce niveau comme insuffisant : « *Je suis convaincu qu'il faudrait mener en parallèlement ou conjointement une démarche qualité car ça aurait permis de clarifier les rôles de chacun et la répartition des activités de travail* ». La démarche qualité rejoint sur ce point l'utilisation du tableau de bord car il y a bien complémentarité (Arthus et Genevoix, 1998). L'optimisation des processus du contrôle de gestion passe par une analyse multicritère pour obtenir une cohérence entre les actions (par exemple : amélioration de la satisfaction client mais aussi motivation du personnel, réduction des délais, montant des économies etc. et l'implication de tous les acteurs de la structure). Il faut donc être prudent puisque la transparence réclamée et donnée par le tableau de bord peut générer de l'insatisfaction si la GRH n'accompagne pas le changement : « *Il y a un risque aussi, les agents sont parfois très étonnés du nombre infini de (prestations) que cela représente et il y a donc un impact en terme de motivation mais je me pose la question car c'est toujours pareil dans la fonction publique comme il n'y a pas de gratification derrière (silence), certains me le disent, il n'y a rien* ».

2) Les opportunités de rattachement avec différents outils de GRH et donc de transversalité constituent un deuxième élément rattaché à l'importance de la dimension humaine contenue dans l'utilisation du tableau de bord :

- Certains services ont travaillé sur des profils de poste. Le responsable souhaitait accentuer la spécialisation des agents suite à la mise en place du contrôle de gestion couplée ou prolongée par une réorganisation fonctionnelle interne au service.

- La première fiche à remplir par le service contrôle de gestion (1- Présentation du service) comporte une partie : *Effectifs par catégorie d'agents (métier...)*. Elle invite à la réflexion dans le domaine de l'analyse de l'emploi et des compétences. Toute démarche participative produit en effet un apprentissage¹² (Besson et Bouquin, 1991) et permet d'approfondir la connaissance des

métiers et des compétences. L'approche métier n'est cependant pas reprise comme outil de travail par l'encadrement et/ou la DRH afin d'appuyer une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

- les entretiens d'évaluation du personnel (implantés depuis 1996 pour les catégories A et B) pourraient recouper des objectifs contenus dans le tableau de bord. Or, l'encadrement ne perçoit pas en premier lieu les objectifs référencés comme déclinables individuellement tout en reconnaissant que « *cela pourrait sans doute se faire* » .

- En définitive, seul l'indicateur d'absentéisme (systématiquement proposé par le service CG et repris dans les services de plus de 10 agents en moyenne) est en toute logique directement relié à une problématique de GRH. Il aurait été sans doute intéressant de présenter la mesure de l'absentéisme au sein des indicateurs de qualité de service et non de moyens comme c'est le cas actuellement. Positionner l'absentéisme dans le créneau de la qualité permettrait à l'encadrement de souligner ses effets pervers en termes de service public (ajustement parfois difficile de la charge de travail, ralentissement de l'activité, coûts directs et indirects, etc.). Le poids de la qualité interne serait de la sorte rendu plus visible pour les agents. Le souci d'amélioration du service vis à vis de l'utilisateur, mesuré actuellement par la mairie au travers d'indicateurs de qualité, aurait été relié à l'amélioration du travail des agents territoriaux mesuré pour le moment par des indicateurs de moyen.

3) Le contrôle de gestion est considéré par les responsables comme un outil permettant d'avoir un impact sur la qualité de service. Toutefois, quand il s'agit d'approfondir cette notion, l'amplitude de leur réponse varie selon leur origine professionnelle. Les modes d'expression autour du thème de la qualité forment une typologie basée sur l'expérience professionnelle antérieure des cadres. D'un côté, nous trouvons ceux qui ont travaillé, même sur une courte période, dans le secteur privé ou bien qui possèdent une faible ancienneté dans la fonction publique. Ils ont alors bénéficié de l'évolution de la formation des cadres des collectivités locales

orientée de plus en plus vers la gestion. Ces personnels s'expriment par rapport à la qualité en parlant de service à rendre en premier lieu à des « *clients* ». L'assimilation entre usager et client leur permet de ne pas différencier la qualité externe de la qualité interne. « *Je pense que le contrôle de gestion a été mis en parallèle d'une démarche qualité. Je pense que c'est très très complémentaire. On sait faire aussi bien que dans le privé mais à un moindre coût... on peut avoir des outils au top mais on doit avoir les gens compétents sinon ça ne sert à rien* ». Ils rejettent alors la dichotomie traditionnelle entre le secteur privé et le secteur public. Pour eux, « *on fait une cassure bien marquée mais ce n'est pas sain* », « *Il n'y a pas de différence (entre le privé et le public) : il y a des services à rendre et il y a une satisfaction à donner à un client c'est tout c'est pas parce que les gens payent très peu cher ou ne payent pas qu'ils n'ont pas droit à une qualité de service et n'ont pas le droit de réclamer un service de qualité* ». ¹³ La qualité est une évidence tout en reconnaissant que pour les autres : « *c'est une révolution culturelle* ».

En revanche, les agents n'ayant travaillé qu'en milieu non marchand sont profondément imprégnés par une "culture de service public". Ils l'expriment en accordant une place prépondérante à l'utilisateur. Si l'on aborde le thème de la qualité, ils la définissent au travers de la « *satisfaction des usagers* » même si leur service de rattachement est prestataire interne : « *la qualité c'est le service rendu aux usagers* ». La place de la qualité en interne n'est pas précisée et l'outil tableau de bord n'a semble-t-il pas modifié cette perception. Cette dichotomie selon l'origine professionnelle des agents est donc plus forte que celle qui pourrait exister entre services en contact direct avec les usagers et/ou services prestataires internes qui ne connaîtraient que des clients.

Indépendamment de l'impact des tableaux de bord en matière de qualité, la très grande majorité des 10 unités n'ont pas choisi de retenir explicitement un indicateur même de qualité. Le terme de qualité de service n'étant pas défini en amont de la procédure d'implantation, chacun peut

s'exprimer librement au moment du choix. Les responsables justifient l'absence d'indicateur par plusieurs raisons qui peuvent se regrouper autour des deux arguments suivants :

- la qualité est perçue comme étant un concept trop complexe ou du moins difficilement cernable : « *il faudrait que j'arrive à la définir, je n'ai pas encore intégré cela...je ne sais pas trop dire ce que serait la qualité* », « *Je ne sais pas trop comment le mesurer* » (à propos d'un indicateur de satisfaction de l'utilisateur défini par l'agent comme le *client interne*). De manière complémentaire, les indicateurs sur lesquels ils n'ont pas d'action directe sont jugés comme inintéressants. La qualité fait souvent partie de ceux là, étant enchevêtrée dans un réseau de prestations annexes parfois fortement imbriquées les unes aux autres : « *certains indicateurs sont des sonnettes d'alarme pour lesquelles on ne peut pas faire grand chose...je n'ai pas forcément une action directe sur l'indicateur contrairement à celui portant sur les ... c'est-à-dire la production de mon activité* ». « *Il faudrait qu'il (l'indicateur de qualité) prenne en compte tout. Il y a trop d'éléments extérieurs sur lesquels on n'a pas de levier* ». Ou bien encore, le temps passé serait trop important par rapport à l'intérêt que pourrait apporter une mesure de la qualité : « *on n'a pas inclus cet indicateur car il convient de faire en sorte de pouvoir tirer les chiffres qu'on peut tirer et ne pas non plus développer trop de travail au moins dans un premier temps* ».

- L'indicateur de qualité est également porteur d'une vision négative en regard du travail réalisé. Il refléterait de manière incomplète ou inexacte la valeur du travail : « *on pourrait mesurer le nombre de réclamations mais c'est subjectif... au départ j'avais mis un outil qui me dise tous les mois la satisfaction des usagers mais c'est pas mesurable et ça ne veut rien dire.* ». « *(En matière de qualité) le tableau de bord jouerait presque un rôle à sens inverse car les objectifs sont trop quantifiés et irréalistes en termes de qualité et de temps passé dans le travail car l'aspect qualitatif est plus important* ». Un seul service a choisi la réalisation d'une enquête auprès des usagers afin de décliner dans son secteur les objectifs les plus représentatifs du service public. Mais pour certains (qui n'ont pas retenu d'indicateur de qualité) , « *le point de départ, c'est le recueil de la demande de l'utilisateur, on le voit*

partout, il suffit de lire les réclamations, on n'a pas fait une enquête auprès des usagers car il ne faut pas allumer des incendies que l'on est pas sûr de ne pas pouvoir éteindre ».

Enfin, un argument reposant sur la spécificité du secteur public est parfois retenu : la dimension politique et électorale sous-jacente biaiserait toute mesure portant sur la qualité de service : *« je n'ai pas une connaissance exacte des réclamations faites, de la satisfaction ou des problèmes, sauf de façon épisodique...les gens envoient un courrier au maire pour se plaindre et deux jours plus tard c'est un article de presse, une manifestation... il faudrait un indicateur très réactif... c'est un sujet sensible, stratégique car c'est le client final ».* En définitive, l'intégration d'un indicateur de qualité ne pourrait ressortir qu'en creux : sous forme de réclamations, d'insatisfactions, et ce, alimenté par le facteur politique inhérent à l'environnement public.

Les approches renouvelées du contrôle de gestion (aspect quantitatif et qualitatif) paraissent alors nécessaires pour appréhender un maximum de représentations de la qualité. Le secteur public fondé sur la notion de service et de respect de l'intérêt général génère ici des représentations relativement complexes. Leur intégration ne peut se concevoir qu'en donnant ou en conservant tout son poids à la dimension qualitative du contrôle de gestion.

2.2. Un outil "défensif" au service de l'encadrement

Pour l'équipe dirigeante, le tableau de bord peut être utilisé comme « moyen de légitimation » (Nizet, 1992) des politiques imposées. En effet, son implantation repose sur un discours de modernisation, de rationalisation au nom duquel les activités doivent être conduites. Le tableau de bord souligne les objectifs généraux de la mairie et recherche l'adhésion de ses membres. Plusieurs agents parlent spontanément de changement de culture de gestion *« affiché dès le départ »*, *« c'est une volonté politique en terme de management. Il faut avoir un outil de gestion et d'analyse à partir de là c'est le volontariat sinon c'est voué à l'échec. S'il ne comporte que des données comptables factuelles c'est pas là l'intérêt et c'est souvent la dérive. Il suffit de voir comment est rattaché*

le contrôle de gestion, qui en est le patron. Si c'est le directeur financier, ça ne couvre qu'une partie du véritable domaine. Quant il relève de la DG c'est forcément stratégique. Pour moi, c'est un outil stratégique qui ne relève que de la DG» (à noter qu'en mars 1999, la direction financière (direction fonctionnelle) intégrera le service CG en devenant la *Direction Financière et du Contrôle de Gestion*).

Au départ, le contrôle de gestion a bien été assimilé en tant qu'outil au service des équipes de travail, des directions, afin de développer la responsabilisation : *« on leur (les agents de l'équipe) reconnaît un rôle de gestionnaire, ce n'est pas des numéros, on les reconnaît comme encadrant, on leur donne un rôle, il y a un aspect reconnaissance des grades et de la valeur professionnelle des agents »*. La reconnaissance des compétences est couplée à la responsabilisation ce qui entraîne des conséquences significatives sur la valorisation du travail.

Mais au delà, cet instrument tient un rôle ambivalent au sein des relations hiérarchiques. Il est en effet difficile d'éviter tout comportement opportuniste quand il y a management par les chiffres (Malo et Mathé, 1998). De fait, le tableau de bord est là *«pour défendre in fine les objectifs vis à vis des agents et vis à vis de la hiérarchie pour négocier le budget »*. Deux aspects distincts et néanmoins complémentaires peuvent être dégagés :

1) Pour les chefs de service, l'utilisation du tableau de bord est de nature stratégique. l'objectif de rationalisation de la gestion se dégage en fond de discours. L'outil est employé principalement de manière "défensive" pour souligner le travail réalisé tant en quantité qu'en qualité. Deux situations peuvent alors se présenter :

- 1^{ère} situation : les résultats des indicateurs sont conformes à l'objectif référencé. De manière directe, l'agent justifie son travail, sa nécessité de ne pas être sacrifié dans l'organisation : *« et il (le tableau de bord) permet aussi de communiquer avec les autres services car on a une mauvaise réputation, c'est surtout la traduction qu'en fait ma direction »*. De manière indirecte, il développe l'estime de soi en valorisant le travail ou un métier ingrat c'est-à-dire quand les agents sont

soumis à la pression directe soit des usagers soit des autres services/ agents en interne : *« j'espère que cela me permettra de faire valoir le métier qui est difficilement valorisable. », « s'ils (les agents) se situent au dessus de la barre, ils sont contents car ça valorise leur travail ». « avec notre activité on a des plaintes et avec cet aspect positif, certaines contre-vérités seraient facilement démontées... C'est pour eux (les agents du services) une valorisation de leur travail et pour moi, vu notre culture d'action, j'ai tendance à faire les choses et à ne pas rapporter suffisamment les choses faites ».*

- 2^{ème} situation : les résultats des indicateurs ne sont pas conformes à l'objectif référencé. La recherche d'une amélioration du niveau des indicateurs sert là encore à appuyer le travail réalisé et à justifier la demande de modifications organisationnelles ou de moyens humains complémentaires. *« C'est intéressant pour valoriser le travail d'équipe notamment quand apparaît des anomalies ». « J'espère que cet outil arrivera à prouver que ce n'est pas de notre faute et qu'on répartira les responsabilités de chacun... ». « ça va personnaliser les contacts avec le directeur pour rectifier des choses », « tous les mois on fait des constats, je vois avec mon responsable, je fais le point, s'il y a des dérives importantes je le signale et je vois avec mon patron, je lui explique : on avait dit que cela aurait des conséquences et bien voilà les conséquences! ».*

2) Pour l'encadrement supérieur (en n+1), l'outil a une nature ambivalente plus marquée. Vis à vis des collaborateurs, il tient davantage le rôle classique de contrôle et de levier d'action : c'est un outil plutôt "offensif" : *« je vais démultiplier le tableau de bord pour pouvoir les répercuter sur les autres services, je peux ainsi attirer leur attention sur des difficultés ».* Il en est de même dans les relations horizontales entre services ou prestataires externes : *« Je peux mieux contrôler le travail effectué (par ces services) ».* Il permet ainsi d'être plus vigilant tout en justifiant les résultats de son activité propre. En revanche, dans les contacts avec la hiérarchie (DG c'est-à-dire en n+2) il retrouve son rôle "défensif" de manière identique à celui utilisé par les collaborateurs directs (chefs de service). Finalement, l'encadrement se sert du tableau de bord pour engager une tractation à son avantage : *« (l'absentéisme) Ce sera une façon de dire à la DG : je fais comment (dans*

le travail) car j'ai de l'absentéisme ? ce sera une façon de me justifier car actuellement on a beau dire ils sont absents » « (a propos d'un indicateur) c'est important de leur montrer (aux Politiques) qu'il y a des prises de décisions parce que les Politiques disent parfois : c'est pas moi, c'est pas de ma faute c'est mon administration, ils ont décidé sans m'en parler. On n'a pas été élu nous, se sont eux, c'est à eux de prouver leur politique de matérialiser leurs décisions »¹⁴. Le tableau de bord, outil de rationalisation de la gestion s'avère à double tranchant pour ses concepteurs.

La dimension négociation est par ailleurs plus largement présente puisque nous la retrouvons tant au moment de l'établissement de l'outil qu'au stade de son utilisation. Dans le premier cas, les réunions de travail (notamment *étape n°6* de la construction des tableaux de bord- *analyse des Prestations et données analytiques*) font l'objet de dialogues informels dans lesquels les dysfonctionnements du service utilisateur et les difficultés organisationnelles surgissent en filigrane (manque de moyens humains, mauvaise répartition de la charge de travail, mauvaise circulation de l'information interne ou externe, mauvais agencement entre les services etc.). L'espace de négociation avec la DRH existe donc virtuellement par l'intermédiaire de la création du tableau de bord. La transversalité entre les deux fonctions est bien présente mais faiblement exploitée.

Dans le second cas, l'espace de négociation est beaucoup plus apparent. Il se crée au cours de la réunion mensuelle entre le responsable du service et la Direction Générale : « Une fois par mois ça me donne l'occasion de rencontrer le DGA, c'est un moyen de faire passer des informations, c'est un échange beaucoup plus complet qu'avant, qui était théorique ». Au delà de l'amélioration de la communication verticale, le tableau de bord devient un outil de pouvoir aux mains de l'encadrement. Cet aspect est d'autant plus fort que la cohérence inter-fonctions n'est pas réellement établie : « par exemple, le taux de suivi de l'absentéisme a servi à discuter en DG de mettre en place des moyens humaines supplémentaires. Je demande les moyens mais après c'est le problème de la GRH qui m'accorde ou non l'accès au pool de remplacement (il existait avant la mise en place du

contrôle de gestion). Comme la demande est importante, l'indicateur me permet d'avoir du poids sur la direction».

Une telle articulation entre les rôles tenus par le tableau de bord (outil défensif/offensif) trouve une explication dans la structure fortement hiérarchique, cloisonnée, voire bureaucratique, de la mairie due en partie à sa taille et à son éclatement géographique. L'hypothèse de la limite de la démarche participative d'implantation du contrôle de gestion se confirme : « *je manque de visibilité sur l'utilisation véritable et concrète par la hiérarchie de l'outil... J'ai le sentiment que la hiérarchie devrait avoir plus d'interrogation.... En tant qu'outil il m'est utile mais on ne m'a jamais dit : tiens vu ton tableau de bord...j'ai entendu dire qu'en n+2 c'est différent*». « *C'est le champ de la communication qui ne fonctionne pas bien entre services dans les deux sens : on a du mal à savoir ce qui est prioritaire et secondaire dans l'activité à mener et on a du mal à expliquer pourquoi il y a parfois des changements. On ne communique qu'à travers les problèmes* »¹⁵.

Conclusion

L'analyse de l'implantation des tableaux de bord de service d'une grande mairie met en relief différents éléments concernant la dimension qualitative du contrôle de gestion. Tout d'abord, la démarche participative d'élaboration pêche par manque de transversalité entre le contrôle de gestion et la GRH, bien que les responsables utilisateurs en ressentent parfois la nécessité. Ensuite, les représentations dans le domaine de la qualité sont relativement complexes et font appel à une composante politique forte. Ceci justifie pour l'encadrement l'absence d'indicateur de qualité. Enfin, l'utilisation de l'outil dans les relations hiérarchiques revêt un double rôle : *offensif* mais surtout *défensif* en aménageant notamment un espace de négociation au profit des cadres utilisateurs. Les questions que soulèvent ces apports nécessitent des approfondissements et des études comparatives avec d'autres villes et avec aussi des structures associatives. La vérification des spécificités relevées au sein de la collectivité locale étudiée s'impose.

¹ Cf. le dossier de la revue internationale « Gestion » entièrement consacré à cette évolution hors du champ de l'analyse financière et comptable. Volume 21, sept 1996.

² Le responsable contrôle de gestion et ses supérieurs hiérarchiques, le DRH, l'agent travaillant sur la démarche qualité, un correspondant contrôle de gestion, quelques services en cours de démarche. 3 entretiens ne pourront être conduits que fin mars 1999 du fait de l'indisponibilité des personnes.

³ « La qualité est l'ensemble des caractéristiques d'un produit ou d'un service qui répondent aux besoins de l'utilisateur... Cela suppose que l'on connaisse parfaitement les besoins de l'utilisateur et qu'on sache en mesurer la satisfaction ». JP Rey, 1991, p 129.

⁴ Qualité perçue : « Degré de satisfaction avec lequel le client apprécie la conformité et l'aptitude du produit ou du service par rapport à ses besoins et attentes ». Qualité interne : c'est la qualité des processus, la conformité des produits ou services aux exigences techniques préétablies et le traitement de la non-conformité.

⁵ Cette réforme à pour point de départ le changement de majorité électorale faisant suite à trente années de stabilité.

⁶ Non étudié dans cet article.

⁷ Les phrases placées en italiques sont issues des entretiens. Nous rappelons que cette recherche est en cours.

⁸ Sept formulaires seront utilisés au fil des réunions. 1 - Présentation du service. 2-Le service a-t-il aujourd'hui des tableaux de bord (ou quelque chose qui s'y apparente ?). 3- Les missions et prestation du service. 4-Recensement des clients ou bénéficiaires des prestations. 5- Les critères représentatifs de la qualité des prestations. 6- Prestations et données analytiques. 7- Analyse détaillée par prestation.

⁹ « Je me suis servi davantage du contrôle de gestion comme d'une démarche pédagogique vis à vis de mes collègues qui n'étaient pas du tout sensibilisés à ce genre de chose...c'est un tremplin...le tableau de bord nécessite une rigueur, d'être ponctuel, se créer des objectifs, des sujets que l'on n'a pas encore atteint ».

¹⁰ « Un service public de qualité doit se rapprocher du service privé forcément, on n'a pas d'autre alternative ». « On fait tout ce que l'on sait faire quand on est bon, donc la fonction publique doit rester au top niveau ».

¹¹ Respectivement : manque de clarté dans le rôle de travail imposé au salarié et perception de la présence de deux ou de plusieurs ensembles de pressions et/ou d'attentes par rapport au travail tels que l'adaptation de l'une entrave celle des autres.

¹² La cellule formation de la DRH a travaillé en collaboration avec le service CG pour mettre sur pied une demi-journée de sensibilisation au TB. L'objectif est de « *dédramatiser*. (*Le contrôle de gestion n'est pas un flicage*) ». Tous les cadres A et B ont été sollicités, les catégories C à condition qu'ils aient une fonction encadrant ou qu'ils soient amenés à donner des informations pour l'élaboration des TB (*agent correspondant*).

¹³ « Il ne devrait pas y avoir de différence », « ce qui se fait dans une entreprise, je ne vois pas pourquoi ça ne se ferait pas dans une collectivité ».

¹⁴ « (le tableau de bord) un moyen de pression pour obtenir des moyens supplémentaires en personnel, je vais l'utiliser pour pouvoir négocier ».

¹⁵ « Je ne sais pas ce qu'il en fait de ces informations (en parlant du DGA) ». « La réunion (avec le supérieur hiérarchique) ne dure pas longtemps, il n'y a pas vraiment d'échange d'idées mais plutôt une demande d'explications, j'apporte une donnée supplémentaire... ».

Bibliographie

- Agathocleous A : « La qualité de service : coproduction, cohérence et performance ». Actes du colloque « Coproduction de la qualité », Toulouse 12/13 novembre 1998, p353-361.
- Allègre H et Mouterde F : « Le contrôle de gestion ». Ed du Moniteur, 1989.
- Arthus I, et Genevois F. : « L'amélioration des performances par l'analyse des processus. Le cas des CPAM ». Actes du XIX ème congrès de l'AFC, mai 1998 v 2, p 697-712.
- Besson P. et H. Bouquin : « Identité et légitimité de la fonction contrôle de gestion » Revue Française de Gestion. Janvier, février 1991, p 60-71.
- Bouquin H. : « Le contrôle de gestion ». PUF, 1997.
- Bourguignon A. : « Représentations de la performance : le contrôle de gestion ne suffit pas ». Actes du XIX ème congrès de l'AFC, mai 1998 v 2, p 537- 553.
- Burlaud A. et P. Gibert : « L'analyse des coûts dans les organisations publiques : le jeu et l'enjeu. ». Politiques et Management Public, 1984, p 93-117.
- Chatelain : « Le contrôle de gestion dans les musées ». Economica 1998.
- Gervais M. : « Contrôle de gestion » 6^{ème} éd. Economica 1997.

-
- Gibert P. : « La difficile émergence du contrôle de gestion territorial ». Politiques et management public, v 13, n°3 sept 1995, p 203- 224.
 - Langevin P, Le Lann R., Picq T. : « Contrôle de gestion et Ressources Humaines : une nécessaire collaboration pour mieux gérer la performance ». actes du 6^{ème} congrès de l'AGRH Poitiers, p189-1996,1995.
 - Malo JL et Mathé JC. : « L'essentiel du contrôle de gestion ». Ed. D'organisation, 1998.
 - Marsaud J. : « Recul, redéploiement ou déploiement du management dans les communes ». Politiques et management public, v 13, n°3 sept 1995, p 225-247.
 - Mendoza C. : « Mettre en place des tableaux de bord de gestion ». La Revue Fiduciaire Comptable, Juillet/août 1998, p 35-62.
 - Meyssonier F. : « Le contrôle de gestion communal : les conditions de l'efficacité ». Revue Française de Gestion, sept/oct 1991, p 54-62.
 - Naro G : « La dimension humaine du contrôle de gestion : la recherche anglo-saxonne sur les aspects comportementaux de la gestion budgétaire. » Comptabilité, contrôle, audit, T4 v2, septembre 1998, p45-65.
 - Naro G – a : « Les apports de la GRH au contrôle de gestion : une revue de la littérature anglo-saxonne. » Colloque de Toulouse : Comptabilité et GRH du 12 juin 1995- AFC et AFGRH, p 52-66.
 - Naro G - b: « Contrôle de gestion et GRH » : actes du 6^{ème} congrès de l'AGRH Poitiers, p181-188 1995.
 - Nizet J. : « Les gestionnaires face à l'efficacité et l'efficience ». In dossier : « Le management : un défi pour les organisations non-marchandes ». Gestion 2000, 1992, p73-85.
 - Rey JP. : « Le contrôle de gestion des services publics communaux ». Dunod, 1991.
 - Rousseau A. et G. Warnotte : « Qualité totale et contrôle de gestion ». Revue Gestion : « Le contrôle de gestion aujourd'hui », v21, n°3, sept 1996 p84-87.
 - Teller R. : « Evolution des travaux de recherche en comptabilité ». Les cahiers de recherche de l'AFC. Cahier n°2, mai 1997, p 5-18.
 - Thoenig J.C.: « De l'incertitude en gestion territoriale ». Politiques et management public, v 13, n°3 sept 1995, p 15. P 1-27.